

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

# LA LOTÉRIE NATIONALE

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*présentée et soutenue le 6 mars 1934, à 2 heures*

PAR

**André KLEIN**

Avocat à la Cour d'Appel

---

*Président : M. OUALID, professeur*

*Suffragants : { MM. JÈZE, professeur  
                                    ROGER PICARD, professeur*

---

PARIS

JOUVE & C<sup>ie</sup>, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

---

1934



THÈSE  
POUR  
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

LA  
LOTÉRIE NATIONALE

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT  
*présentée et soutenue le 6 mars 1934, à 2 heures*

PAR

**André KLEIN**  
Avocat à la Cour d'Appel

---

*Président : M. OUALID, professeur*  
*Suffragants : { MM. JÈZE, professeur*  
*ROGER PICARD, professeur*

---

PARIS  
JOUVE & C<sup>ie</sup>, ÉDITEURS  
15, RUE RACINE, 15

---

1934

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni  
improbation aux opinions émises dans les Thèses;  
ces opinions doivent être considérées comme propres  
à leurs auteurs.*



# LA LOTERIE NATIONALE

---

## INTRODUCTION

---

La science économique analyse les phénomènes sociaux en recherchant leurs causes, leurs effets et leurs répercussions.

Prévoir un parfait équilibre des dépenses et des recettes annuelles sur lesquelles l'Etat doit compter, effectuer une équitable répartition des charges financières en fonction des forces économiques de chacun (1) : tels sont les problèmes principaux que posent la préparation et l'étude d'un budget.

S'il convient d'être socialement juste, les faits nous démontrent qu'il ne s'agit pas d'une pure question de moralité, mais d'une impérieuse obligation économique.

Les impositions frappant directement les salariés, le commerce et les transports, ont une répercussion immédiate sur le coût de la vie, restreignant le pouvoir d'achat des masses, diminuant leur consommation et provoquant, par contre-coup inévitable, un fléchissement des ressources fiscales. Toute aggravation des prix en une période de crise, produit un ralentissement de l'essor économique de la Nation, une aggravation du chômage, une diminution appréciable de la

(1) JÈZE, *Cours de finances publiques*, 1924, p. 7.

matière imposable : considérations de nature à justifier la disparition progressive des taxes de consommation (1).

Si les faits dont s'occupe la science économique sont liés entre eux par certaines relations nécessaires qui s'appellent « lois » (2) on parvient à dégager les règles auxquelles obéissent impérativement les phénomènes financiers.

Les événements qui ont suivi la signature du Traité de Versailles se sont déroulés avec une rapidité extraordinaire. Certaines des prophéties des savants les plus réputés ont été infirmées par les faits. Nous n'en pensons pas moins, malgré les échecs enregistrés, que l'activité humaine agit sous l'impulsion de mobiles qu'il nous est permis d'étudier et de contrôler.

De 1914 à 1919, le déficit budgétaire fut permanent. Il se chiffre, en son ensemble, à la somme de 147 milliards environ (3). Il fut couvert de la façon suivante :

|                                                                   |              |
|-------------------------------------------------------------------|--------------|
| Emprunts à long terme .....                                       | 54 milliards |
| Bons ou obligations de la défense nationale....                   | 36 —         |
| Emprunts extérieurs.....                                          | 30 —         |
| Avances de la Banque de France et de la Banque<br>d'Algérie ..... | 27 —         |

De 1919 à 1924, pour financer la restauration des régions dévastées, et combler l'insuffisance persistante de nos ressources budgétaires, nos gouvernants durent emprunter à nouveau pour environ 139 milliards.

(1) Voir à ce sujet l'étude de M. le professeur OUALID, publiée dans *L'Europe nouvelle* du 27 septembre 1924.

(2) Ch. GIDE, *Principes d'économie politique*, p. 5.

(3) MENDES FRANCE, *Le redressement financier français en 1926-1927*, p. 6.

De sorte que notre dette publique, qui était de 32 milliards environ, avant-guerre, s'est trouvée élevée en 1924, à 312 milliards, savoir :

|                                   |                          |
|-----------------------------------|--------------------------|
| Dette intérieure.....             | 277 milliards fr.-papier |
| Dette extérieure politique.....   | 30 milliards fr.-or      |
| Dette extérieure commerciale..... | 5 milliards fr.-or       |

Au 31 décembre 1932 elle oscillait entre 292 et 293 milliards.

La France connut, en 1926, des heures particulièrement angoissantes. Une dette flottante de 92 milliards créait des menaces de remboursements mensuels de près de 8 milliards. Les caisses du Trésor étaient vides !

C'est au Gouvernement de M. Poincaré que nous devons le vote des mesures qui allaient permettre le redressement financier de notre pays.

Equilibre budgétaire, revalorisation de la monnaie et création d'une caisse autonome d'amortissement à caractère constitutionnel, furent les mesures qui permirent la réalisation progressive du plan de stabilisation et de consolidation, en grande partie œuvre du rapport du comité des experts (1).

La Caisse Autonome d'Amortissement (2) a pleinement rempli le rôle qui lui était assigné. Le volume des bons de la Défense Nationale qui était de 48 milliards 164 millions au 1<sup>er</sup> octobre 1926, a été abaissé à 28 milliards 200 millions au 31 décembre 1928. De 1925 à 1930, il nous était donné d'enregistrer d'importants excédents budgétaires.

(1) 3 juillet 1926.

(2) Pour l'étude de cet organisme, voir VILLARET, *La Caisse autonome d'amortissement*.

|                    |               |
|--------------------|---------------|
| En 1925 .....      | 1.206.000.000 |
| En 1926 .....      | 41.000.000    |
| En 1927 .....      | 625.000.000   |
| En 1928 .....      | 3.235.000.000 |
| En 1929-1930 ..... | 3.871.000.000 |

(Ce dernier exercice était de quinze mois.)

Nous avons assisté, au lendemain de la stabilisation, à une période de redressement qui s'est poursuivie jusqu'en 1928, et qui a provoqué pendant les deux années suivantes (1929 et 1930), dans tous les domaines, une abondance générale.

« Mais à partir de 1930 la courbe cesse de croître. La « situation devient étale, puis une régression très nette, « qui s'accélère jusqu'au moment présent. Le com- « merce international tombe de 68 milliards de dollars « en 1929, à 39 milliards de dollars en 1931 (1).

« La balance commerciale française de 1931 se « chiffrait par un excédent d'importations de : « 11.770.036.000 fr.

|                    |                |
|--------------------|----------------|
| Importations.....  | 42.205.830.000 |
| Exportations ..... | 30.435.794.000 |

« Celle de 1932 révélait un déficit de : 10.132.000.000 fr.

|                    |                |
|--------------------|----------------|
| Importations ..... | 29.825.844.000 |
| Exportations ..... | 19.693.236.000 |

et les déficits budgétaires font leur réapparition. »

|                   |               |
|-------------------|---------------|
| En 1930-1931..... | 3.199.000.000 |
| En 1931-1932..... | 3.148.000.000 |

(1) M. LAMOUREUX, Rapport sur le projet de loi portant ouverture sur l'exercice 1933 de crédits applicables au mois de février 1933, n° 1298, p. 3.

Nous constatons que la dette flottante qui, de 1926 à 1930 s'était réduite de 33 % de l'ensemble des engagements de l'Etat à 13 %, se reconstitue, tandis que la trésorerie épuise progressivement les réserves considérables qu'elle était parvenue à se constituer en 1930.

L'effort contributif d'une nation n'est pas illimité. Notre économie exige une diminution des charges fiscales qui ne peut être obtenue que par une réduction préalable des dépenses. Les arrérages de la Dette Publique apparaissent incompressibles. Ils atteignent 42 % du montant du budget.

Par contre les Etats modernes ont créé des rouages administratifs tels, qu'ils semblent tous pouvoir reprendre à leur profit personnel cette formule de Lord Inchcape, l'un des Membres de la Commission Geddes (1) : « Nous sommes arrivés au moment où les dépenses nationales risquent d'entraîner l'insolvabilité nationale ».

Des économies il convient d'en poursuivre la réalisation, moins par la réduction des traitements, que par une réorganisation de l'administration, non encore adaptée aux exigences de la vie moderne.

« La réorganisation administrative n'est pas une simple formule destinée à alimenter les professions de foi. Elle est nécessaire, urgente dans un pays qui ne possède même pas une comptabilité publique capable de l'éclairer, à tout moment, sur sa situation financière (2). »

(1) Commission anglaise extra-parlementaire d'économie.

(2) Projet de loi déposé par M. CHÉRON portant ouverture de crédits provisoires applicables au mois de février 1933, n° 1261 du 17 janvier 1933, p. 42.

Par l'examen sommaire du budget de 1933, que nous effectuerons dans un premier chapitre de cette étude, nous constaterons tout à la fois, la charge écrasante imposée aux contribuables par notre fiscalité actuelle, et les difficultés pratiques d'en atténuer le poids.

La fiscalité est-elle excessive ? Les impôts directs n'ont-ils pas atteint la limite à partir de laquelle ils cessent d'être un instrument de rendement efficace ? Tout au contraire ne doit-on pas envisager une suppression progressive des taxes de consommation ?

Après avoir constaté les difficultés rencontrées par les gouvernements pour créer des ressources nouvelles et l'impossibilité de réaliser l'équilibre budgétaire en période de crise économique, nous verrons comment nos législateurs ont été amenés à faire appel à la loterie, vieille institution financière, qu'ils se sont imaginés de nature à procurer au Trésor des ressources importantes sans que le contribuable n'ait à s'en plaindre.

C'est l'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933, qui devait en consacrer le principe.

Après avoir analysé la notion, les caractères juridiques et l'historique de l'institution, nous procéderons à l'étude critique des divers procédés techniques d'émission et à la comparaison des résultats obtenus en divers Etats.

Nous nous efforcerons enfin à dégager les conséquences financières économiques et sociales de l'institution, pour nous demander si sa permanence doit en être envisagée, ou si, au contraire, on doit la préconiser comme un expédient temporaire, incapable de

fournir à notre Trésor le complément de ressources dont il peut avoir besoin, mais susceptible de nuire à l'esprit d'économie, d'épargne et de moralité du contribuable français.

---



## PREMIÈRE PARTIE

# Étude sommaire du Budget de 1933

---

### CHAPITRE I

## Le budget de 1933 et les projets de redressement budgétaire

---

### 1<sup>re</sup> SECTION. — LE BUDGET DE 1933

Keynes fait observer que dans l'état des finances françaises il est parfois difficile « d'obtenir des données précises sur des questions de fait tel que le montant du service de la dette ou du déficit budgétaire » (1).

Cette constatation se justifie lorsqu'on observe qu'au cours de la discussion initiale du budget de 1933, M. Lamoureux, rapporteur général, chiffrait le déficit à 6 milliards. Qu'en juillet 1932 MM. Germain Martin et Palmade l'estimaient à 7 milliards lors du premier projet de redressement de l'équilibre budgétaire. Qu'ils reprenaient ce même chiffre en septembre suivant lors du débat sur la conversion des rentes. Qu'en

(1) KEYNES, *Réflexions sur le franc*. Traduction de M. René LELU, p. 39.

décembre 1932 M. Lamoureux l'évaluait à 12 milliards (1). Qu'enfin le Comité des experts, en février 1933, le fixait à 14 milliards 700 millions (2).

Ces écarts d'évaluation ne doivent point nous surprendre en période de crise économique.

Le budget n'est qu'un état de prévision des recettes et des dépenses. Ces dernières peuvent être fixées de façon relativement précise. Les revenus sont par contre fonction de la circulation et de la consommation des richesses, partant, de la vie économique du pays au cours de l'année qui commence. L'équilibre d'un projet est toujours théorique, il n'exprime qu'une opinion plus ou moins audacieuse ou optimiste. Au cours de l'exercice 1931, seule l'Angleterre est parvenue à assurer l'équilibre parfait de son budget (3).

En 1932 on enregistra un fléchissement des recettes escomptées, de plus de 3 milliards. Nous verrons en 1933 une accentuation de ce recul, qui se chiffrera par 6 milliards de moins-value.

(1) Discours de M. LAMOUREUX, rapporteur général du budget à la séance de la Chambre du 27 décembre 1932.

(2) Le Comité des experts, désigné par M. CHÉRON estimait, dans son rapport, le déficit à 10 milliards 540 millions, mais il convient d'observer qu'à cette date, par suite des mesures fiscales votées en juillet et en septembre 1932, un redressement de 4 milliards 106 millions avait déjà été réalisé, de sorte que le déficit initial se trouve fixé à 14 milliards 700 millions.

(3) M. CHAPDELAIN (Ch. des députés), séance du 10 avril 1933, fait observer que pour l'exercice 1931-1932, les déficits budgétaires se sont élevés :

|                        |                                 |
|------------------------|---------------------------------|
| En Allemagne à .....   | 602 millions de marks           |
| En Italie .....        | 1 milliard 370 millions de lres |
| Aux Etats-Unis à ..... | 2 — 880 millions de dollars     |

soit 72 milliards de francs et 43 % du budget total de ce pays.

Le déficit se justifiait, dès l'origine, par diverses considérations :

a) Accroissement des dépenses publiques du budget de 1933 par rapport à celles du précédent, par application automatique des lois antérieures (2 milliards 500 millions) ;

b) Disparition du budget de 1933 des ressources exceptionnelles qui y figuraient antérieurement (5 milliards 200 millions) ;

c) Fléchissement des recettes normales (4 milliards 622 millions) (1).

Cette diminution progressive du produit des impositions s'explique par la situation économique internationale qui ralentissait le commerce d'échange entre les nations, en amenuisant le produit des recettes douanières et le montant de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Entre 1931 et 1933, les moyennes mensuelles de nos importations et de nos exportations, se sont réduites de 40 %.

|                                              | 1931  | 1932  | 3 <sup>e</sup> trim. 1933 |
|----------------------------------------------|-------|-------|---------------------------|
| Moyenne des importations mensuelles (2)..... | 3.517 | 2.485 | 2.200                     |
| Moyenne des exportations mensuelles (2)..... | 2.535 | 1.641 | 1.450                     |

Parallèlement à cette diminution du commerce extérieur, on enregistrait un ralentissement des productions industrielles :

(1) M. LAMOUREUX, séance de la Chambre du 27 septembre 1932.

(2) En millions de francs, d'après la *Revue politique et parlementaire*, 10 novembre 1933, p. 369.

|                  | 1931  | 1932  | 3 <sup>e</sup> trim. 1933 |
|------------------|-------|-------|---------------------------|
| Houille (1)..... | 4.255 | 3.938 | 3.900                     |
| Fonte (1) .....  | 683   | 462   | 560                       |
| Acier (1) .....  | 652   | 467   | 580                       |

Pour compléter l'idée que l'on doit se faire de l'importance de la crise, nous croyons utile d'indiquer la moyenne mensuelle des faillites prononcées dans le département de la Seine :

|                                     |               |
|-------------------------------------|---------------|
| 1931 .....                          | 189 faillites |
| 1932 .....                          | 245 —         |
| 3 <sup>e</sup> trimestre 1933 ..... | 240 —         |

Et le nombre des chômeurs secourus en France d'après le *Journal Officiel* (2).

|                                    |                 |
|------------------------------------|-----------------|
| 1931 .....                         | 54.588 chômeurs |
| 1932 .....                         | 264.845 —       |
| 3 <sup>e</sup> trimestre 1933..... | 240.000 —       |

Ces renseignements nous conduisent à observer qu'à l'exception du commerce extérieur, la crise semble avoir atteint son maximum d'intensité en 1932, pour légèrement décroître depuis cette date.

Le budget de 1933, qui avait été établi, en faisant état des résultats de l'exercice 1931-1932 (3), s'annonçait comme devant comporter officiellement un déficit de 6 milliards.

Les dépenses s'élevant à 47 milliards 780 millions.

Et les recettes à 41 milliards 497 millions.

(1) En milliers de tonnes métriques.

(2) *Revue politique et parlementaire*, 10 novembre 1933, p. 369.

(3) En tenant compte d'un abattement de 20 % sur le montant des impositions d'un caractère industriel et commercial.

Mais en réalité le découvert était bien supérieur, si l'on tient compte qu'aux dépenses budgétaires proprement dites, il convenait d'ajouter celles qui y avaient été distraites, soit qu'à l'origine on pensait y faire face par des ressources exceptionnelles, soit qu'au contraire on considérait qu'elles représentaient une charge temporaire ou un reliquat de compte du passé, dont il ne convenait pas de grèver le budget normal.

Si l'on réinscrit dans le budget les évaluations prévues pour le projet d'outillage national et les pensions de guerre, ainsi que les sommes nécessaires au paiement des indemnités aux sinistrés et au financement des travaux concernant l'organisation des frontières, on arrive à un total des dépenses de plus de 53 milliards de francs.

#### A. — LES DÉPENSES.

|                                                                                             |             |                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|----------------|
| Dépenses budgétaires proprement dites.....                                                  |             | 47.780.000.000 |
| Majoration en vue d'assurer paiement de l'augmentation des intérêts des bons du Trésor..... | 100.000.000 |                |
| Majoration de traitement à raison du rejet de la réforme .....                              | 41.000.000  | 141.000.000    |

##### *Dépenses distraites du budget :*

|                                                                                                                                                                              |               |                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------------|
| Pensions de guerre .....                                                                                                                                                     | 2.657.000.000 |                      |
| Outillage national .....                                                                                                                                                     | 1.550.000.000 |                      |
| dont il convient de déduire la somme de 90.000.000, qui avait été inscrite au budget pour assurer le service des emprunts à contracter au titre de l'outillage national..... |               | 4.207.000.000        |
|                                                                                                                                                                              |               | <hr/> 52.038.000.000 |

Ce total représente le montant global des charges budgétaires. Nous devons toutefois observer qu'il convient encore d'y ajouter celles qui devront être payées quoique pouvant être considérées comme purement exceptionnelles ou comme le versement actuel d'une dette précédemment reconnue (1).

|                                              |               |
|----------------------------------------------|---------------|
| Indemnité à payer en espèces aux sinistrés.. | 420.000.000   |
| Organisation des frontières .....            | 960.000.000   |
| Sépultures militaires .....                  | 36.000.000    |
|                                              | <hr/>         |
|                                              | 1.416.000.000 |

Il se trouvait ainsi prévu, pour l'année 1933, un total rectifié de dépenses de : 53.454.000.000.

Les charges se décomposent en divers postes d'inégale importance.

|                             |                |                |
|-----------------------------|----------------|----------------|
| Dette publique .....        | 10.600.000.000 |                |
| Dette viagère.....          |                | 12.000.000.000 |
| Pension d'ancienneté....    | 4.500.000.000  |                |
| Pension d'invalidité et re- |                |                |
| traite du combattant.       | 7.500.000.000  |                |
| Traitements, soldes et in-  |                |                |
| demnités.....               |                | 12.000.000.000 |
| Traitements .....           | 9.000.000.000  |                |
| Indemnités .....            | 3.000.000.000  |                |
| Dépenses militaires (non    |                |                |
| compris les soldes) .....   |                | 7.000.000.000  |
| Services civils .....       |                | 10.400.000.000 |
| Travaux.....                | 3.400.000.000  |                |
| Subventions.....            | 1.500.000.000  |                |
| Dépenses intérêt social..   | 3.000.000.000  |                |
| Services généraux des Mi-   |                |                |
| nistères .....              | 1.500.000.000  |                |
| Divers .....                | 1.000.000.000  |                |
|                             | <hr/>          |                |
| Au total.....               |                | 52.000.000.000 |

(1) Dont il ne conviendrait pas de faire supporter le poids à un budget déterminé.

## B. — LES RECETTES.

Les recettes escomptées s'établissaient comme suit :

|                                                       |               |
|-------------------------------------------------------|---------------|
| Contribution foncière bâtie .....                     | 1.010.000.000 |
| Contribution foncière non bâtie .....                 | 367.000.000   |
| Impôts des bénéfices industriels et commerciaux ..... | 2.730.000.000 |
| Impôts sur les bénéfices agricoles.....               | 37.000.000    |
| Impôts des salaires, traitements et pensions.....     | 900.000.000   |
| Impôts des professions non commerciales..             | 205.000.000   |
| Impôt général sur le revenu .....                     | 2.050.000.000 |
| Contributions diverses.....                           | 269.000.000   |
| Taxes assimilées .....                                | 512.000.000   |
| Au total .....                                        | 8.080.000.000 |

|                                              |               |
|----------------------------------------------|---------------|
| Enregistrement.....                          | 3.516.000.000 |
| Timbres.....                                 | 2.072.000.000 |
| Impôts sur les opérations de bourse .....    | 131.000.000   |
| Taxe sur les revenus de valeurs mobilières.. | 2.200.000.000 |

Douane :

Droit d'importation .... 4.444.000.000

Autres droits..... 1.646.000.000

6.090.000.000

|                                                |               |
|------------------------------------------------|---------------|
| Contributions indirectes.....                  | 6.483.000.000 |
| Chiffres d'affaires .....                      | 6.909.000.000 |
| Sucre.....                                     | 849.000.000   |
| Monopoles.....                                 | 685.000.000   |
| Domaines .....                                 | 250.000.000   |
| Recettes en atténuation de dépenses .....      | 2.630.000.000 |
| Recettes d'ordre.....                          | 356.000.000   |
| Produits divers et ressources exceptionnelles. | 1.246.000.000 |

Au total ..... 41.497.000.000

## 2<sup>e</sup> SECTION. — LES PROJETS DE REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE

1<sup>o</sup> Dès mai 1932, un premier projet était déposé qui prévoyait une diminution de dépenses de 2.590 millions, et une augmentation de recettes de 1.470 millions, soit une réduction effective du déficit de 4.060 millions.

Après les débats parlementaires, *la loi du 15 juillet 1932* ne retenait que parties des suggestions gouvernementales et n'opérait de réduction qu'à concurrence de 2.151.000, *savoir* :

a) *Des économies* :

|                              |                      |
|------------------------------|----------------------|
| Militaires.....              | 1.485.000.000        |
| Administratives.....         | 210.000.000          |
| Total.....                   | <u>1.695.000.000</u> |
| b) <i>Des recettes</i> ..... | 456.000.000          |

2<sup>o</sup> Par l'opération de conversion des rentes, qui était votée le 17 septembre 1932, et qui concernait un capital de 85 milliards, on réalisait une diminution d'arrérages de 1.047 millions.

Une convention intervenait le 7 novembre 1932 (1) entre le Ministre des Finances et l'administration de la Caisse Autonome d'Amortissement, qui faisait prendre à la charge de cette dernière, les amortissements encore inscrits au budget général, et s'élevant, pour 1933, à 205 millions. Elle renonçait, au surplus, pour la même année, à la prise du bénéfice provenant de la frappe des monnaies d'argent qui devait rappor-

(1) Qui était ratifiée par la loi du 31 décembre 1932.

ter une somme de 343 millions, soit au total un gain pour le budget de 548 millions.

Dès cette date, le déficit budgétaire apparaît être réduit à 8 milliards, c'est l'estimation dont il va être fait état dans les projets financiers dès la rentrée des chambres.

3° PROJET DE REDRESSEMENT FINANCIER DE M. GERMAIN MARTIN. — En novembre 1932, il est en effet déposé par le Ministre du Budget un projet tendant à l'équilibre définitif de celui-ci, consistant :

|                                                                                                                      |                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| a) En un renforcement du contrôle fiscal qui laissait escompter une augmentation de ressources de .....              | 1.000.000.000        |
| b) Des aménagements fiscaux .....                                                                                    | 1.500.000.000        |
| Taxes sur véhicules auto-                                                                                            |                      |
| mobiles .....                                                                                                        | 800.000.000          |
| Taxes sur cafés .....                                                                                                | 300.000.000          |
| Taxes sur apéritifs .....                                                                                            | 100.000.000          |
| Suppression de l'exonérat. de la taxe sur chiff. d'affaires de certains concessionnaires                             | 300.000.000          |
| c) L'émission d'un emprunt de.....                                                                                   | 1.550.000.000        |
| destiné au financement des crédits de premier établissement et du projet de loi d'outillage national                 |                      |
| d) Création d'une caisse des pensions de guerre qui permettait de prévoir un allègement budgétaire immédiat de ..... | 2.070.000.000        |
| e) Compression de dépenses.....                                                                                      | 1.468.000.000        |
| Fonctionnaires .....                                                                                                 | 773.000.000          |
| Pensionnés de guerre .....                                                                                           | 595.000.000          |
| Réformes administratives..                                                                                           | 100.000.000          |
| Au total .....                                                                                                       | <u>8.015.000.000</u> |

PROJET CHÉRON. — Le cabinet Herriot était renversé devant la Chambre le 12 décembre 1932 et M. Chéron, devenu Ministre des Finances du cabinet Paul-Boncour, s'empressait, tout d'abord, de faire voter un projet nu de douzième provisoire, accompagné d'une autorisation d'émission de 5 milliards de bons du Trésor.

Pour ne rien improviser, il chargeait des experts d'examiner la situation et de préciser l'importance des sacrifices à consentir.

Il déposait, le 17 janvier 1933, un projet de loi, portant ouverture sur l'exercice 1933 de crédits provisoires applicables au mois de février 1933, et fixant les moyens de redressement financier. Faisant état des nouvelles évaluations budgétaires et des renseignements les plus récents recueillis sur les moins-values des recettes escomptées, savoir :

|                        |             |        |
|------------------------|-------------|--------|
| En avril 1932 .....    | 153.939.000 | 5 1 %  |
| En mai 1932.....       | 299.575.000 | 12 %   |
| En juin 1932.....      | 216.927.000 | 8 4 %  |
| En juillet 1932 .....  | 396.942.000 | 12 %   |
| En août 1932.....      | 355.293.000 | 14 2 % |
| En septembre 1932..... | 599.828.000 | 21 2 % |
| En octobre 1932.....   | 754.577.000 | 21 %   |
| En novembre 1932.....  | 545.455.000 | 20 %   |
| En décembre 1932 ..... | 440.404.000 | 19 9 % |

il s'apercevait que le déficit précédemment évalué à 8 milliards devait être élevé à 10 milliards 500 millions.

M. Chéron, dans son projet, entendant réaliser, comme son prédécesseur, M. Germain Martin, l'équilibre théorique total du budget, prévoyait :

Des aménagements fiscaux s'élevant à 5.453.000.000 de francs,

Et des compressions de dépenses se chiffrant à 5 326.000.000 de francs.

L'ensemble du programme fiscal qui était soumis aux délibérations du Parlement, se décomposait comme suit :

|                                                                                                                                                                 |               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1 <sup>o</sup> Révision des évaluations de recettes conformément au rapport des experts .....                                                                   | 1.750.000.000 |
| 2 <sup>o</sup> Suppression d'exonérations et retour sur des dégrèvements                                                                                        |               |
| Contributions directes .....                                                                                                                                    | 520.000.000   |
| Enregistrement et timbre .                                                                                                                                      | 184.000.000   |
| Contributions indirectes....                                                                                                                                    | 520.000.000   |
| Impôt sur le chiffre d'affaires.                                                                                                                                | 665.000.000   |
|                                                                                                                                                                 | 1.889.000.000 |
| 3 <sup>o</sup> Majorations de tarifs :                                                                                                                          |               |
| Impôts directs à caractère personnel, impôts sur le revenu des valeurs mobilières, contribution spéciale sur les traitements et émoluments importants.....      | 510.000.000   |
| Droits d'enregistrement et taxe de transmission sur les valeurs mobilières .....                                                                                | 355.000.000   |
| Majoration des droits de consommation sur l'alcool .....                                                                                                        | 270.000.000   |
|                                                                                                                                                                 | 1.135.000.000 |
| 4 <sup>o</sup> Réajustement au coefficient 5 de divers droits qui n'y ont encore jamais été portés (timbre sur les chèques, quittances, permis de chasse) ..... | 170.000.000   |
| 5 <sup>o</sup> Création d'une taxe nouvelle sur les licences d'importation (200 millions), et mesures diverses .....                                            | 379.000.000   |
| Soit un total de .....                                                                                                                                          | 5.323.000.000 |
| auquel il convient d'ajouter le produit de la mobilisation de diverses créances de l'Etat.                                                                      | 130.000.000   |
| Total général des ressources nouvelles.,                                                                                                                        | 5.453.000.000 |

Et, d'autre part, les compressions de dépenses étaient évaluées de la manière suivante :

|                                                       |               |
|-------------------------------------------------------|---------------|
| Réduction de la dette viagère .....                   | 2.032.000.000 |
| Pensions civiles et mili-<br>taires d'ancienneté..... | 840.000.000   |
| Pensions d'invalidité .....                           | 492.000.000   |
| Recul d'âge de la retraite<br>d'anciens combattants.. | 700.000.000   |
| Réduction des dépenses du personnel .....             | 1.200.000.000 |
| Réduction des dépenses militaires .....               | 638.000.000   |
| Réduction des crédits de travaux .....                | 979.000.000   |
| Réductions diverses .....                             | 477.000.000   |

M. Chéron ne parvenait pas à faire adopter par le Parlement les suggestions qu'il défendait et le gouvernement était mis en minorité par la Chambre des Députés.

PROJET DE MM. BONNET ET LAMOUREUX. — Le 7 février 1933, à la suite d'une nouvelle crise ministérielle MM. Lamoureux et Bonnet, auxquels avait été confiée la direction des Finances Françaises, déposent un nouveau projet de loi (1) qui, plus modeste que ceux de leurs prédécesseurs, n'entendait plus assurer un redressement total de la situation budgétaire, mais réduire de 5 milliards le déficit qui, ainsi que nous venons de le voir, pouvait être chiffré à environ 8 milliards.

Les compressions de dépenses étaient prévues comme devant assurer une économie de : 2.417.000.000 et les aménagements fiscaux une augmentation de recettes de : 2.668.000.000

(1) Dans le douzième provisoire de mars.

|                                                       |               |
|-------------------------------------------------------|---------------|
| Contrôle fiscal.....                                  | 1.001.000.000 |
| Suppression d'exonération<br>et de dégrèvements ..... | 342.000.000   |
| Réaménagements fiscaux.                               | 1.325.000.000 |

Ressources diverses : 481.000.000.

Le projet initial du gouvernement prévoyait une réduction du déficit budgétaire de : 5.566.000.000.

Après examen par la Commission des Finances, le redressement proposé s'élevait à 5.681.000.000 de (1) francs qui se décomposent comme suit :

|                                                      |               |   |
|------------------------------------------------------|---------------|---|
| Contrôle fiscal .....                                | 901.000.000   | 4 |
| Suppression d'exonération<br>et de dégrèvement ..... | 1.577.000.000 |   |
| Ressources diverses .....                            | 1.025.000.000 |   |
| Economies.....                                       | 2.178.000.000 |   |

Après trois semaines de discussion parlementaire particulièrement animée, le douzième provisoire du mois de mars était voté le 28 février 1933. Il réalisait un nouveau redressement financier de : *quatre milliards six cent quatre-vingt-quatre millions* ; qui se décomposait comme suit :

|                            |               |
|----------------------------|---------------|
| Contrôle fiscal .....      | 750.000.000   |
| Aménagements fiscaux ..... | 1.026.000.000 |
| Ressources diverses .....  | 1.025.000.000 |
| Economies .....            | 1.883.000.000 |

Que fallait-il penser de l'ensemble de ces mesures ? Allaient-elles atteindre le but qu'elles se proposaient ?

(1) Il convient d'observer que la Commission des Finances avait écarté du projet l'obligation pour les contribuables d'indiquer dans leurs déclarations annuelles de revenus les noms des banques où ils avaient des comptes-courants.

Certains l'espéraient, d'autres se montraient particulièrement sceptiques. Parmi eux, il convient de citer M. Flandin, qui devait écrire ultérieurement le 29 septembre 1933, dans l'*Agence Economique et Financière* : « *que les recettes escomptées de la répression de la fraude fiscale, cachent le néant* » bien qu'il soit avéré, qu'alors que l'ensemble des revenus mobiliers des Français atteint environ 30 milliards, dont 25 seraient passibles de l'impôt, il n'est en réalité reçu de déclarations que pour un montant total de revenus, d'environ 13 milliards.

DISCUSSION DU PROJET DE LOI PORTANT FIXATION  
DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 1933.

Nous venons de voir que le déficit initial du budget, d'environ 12 milliards, a fait l'objet d'un certain nombre de réductions successives :

|                         |                      |
|-------------------------|----------------------|
| En juillet 1932 .....   | 2.451.000.000        |
| En septembre 1932 ..... | 1.407.000.000        |
| En novembre 1932 .....  | 548.000.000          |
| En février 1933 .....   | 4.684.000.000        |
| Soit au total .....     | <u>8.790.000.000</u> |

En avril 1933, MM. Lamoureux et Bonnet n'auraient dû se trouver en présence que d'un déficit d'environ 3 milliards, lors des débats qui intervenaient devant les Chambres à l'occasion de la loi portant fixation du budget.

Les moins-values fiscales s'étant accentuées, c'est un déficit de 5.133 millions qui était avoué, et qu'il convenait de combler.

Le projet gouvernemental n'entendait proposer au

Parlement que le vote de mesures assurant un nouveau redressement de 1.620 millions (1).

La Commission des Finances acceptait la plupart des dispositions concernant les compressions de dépenses, sauf une : celle du prélèvement de 5 % sur les pensions et retraites des anciens combattants (dont ils devaient du reste, être remboursés dans le projet gouvernemental par le produit d'une loterie).

D'autre part, elle repoussait l'augmentation des droits de douane sur le café, ainsi que la réforme du régime fiscal des coopératives.

L'ensemble des projets de la Commission, allégeait le budget de 828 millions.

La loi du 31 mai 1933 (2), portant fixation du budget général de l'exercice 1933, accusait un déficit des crédits aux recettes de : 3.624.858.733 fr.

Les crédits s'élevant en effet à la somme de : 49.270.710.242 fr.

Et les recettes à : 45.645.851.509 fr.

Il nous apparaît utile d'indiquer en un résumé la répartition des crédits, tels qu'ils résultent de la loi précitée :

|                                                                                    |                |
|------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Dette publique.....                                                                | 19.432.412.856 |
| Pouvoirs publics .....                                                             | 125.662.540    |
| Services généraux des ministères .....                                             | 28.381.039.567 |
| Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics .... | 1.777.933.941  |
| Remboursements, restitutions et non-valeurs.                                       | 769.491.000    |
| Soit au total .....                                                                | 50.486.539.904 |

(1) Dans le cadre d'un budget de douze mois, mais de 1.047 millions pour les huit mois restant à courir sur l'exercice.

(2) *Journal officiel*, 31 mai 1933, p. 2790.

L'examen auquel nous venons de procéder, nous fait apercevoir que le redressement financier ne s'obtient pas par l'aggravation des impositions dénommée « aménagements fiscaux », ni par une politique d'économie, sous forme de réduction des subventions envisagées pour l'exécution des travaux d'outillage national.

Les divers projets financiers adoptés ont, par des mesures de cette nature, tenté de réaliser l'équilibre arithmétique, sans y parvenir. Le redressement financier dépend, avant tout, du redressement économique.

Nous trouvons, dans le travail des experts internationaux de la Conférence de Londres, un avertissement aux Nations, qu'il convient de méditer. Nous voulons en extraire les réflexions suivantes :

« Si l'on veut aboutir, il faut résoudre le conflit  
« actuel entre les économies nationales. Le pro-  
« gramme nécessaire est, essentiellement, un pro-  
« gramme de désarmement économique. Si l'entre-  
« prise décisive échoue, on court le risque de voir  
« toutes les Nations du monde adopter l'idéal d'une  
« économie nationale fermée, qui, immanquablement,  
« barre la route au progrès économique. Un pareil  
« choix ébranlerait les bases mêmes de toute la struc-  
« ture de la finance internationale. Le niveau de la  
« vie serait abaissé, et le système social, tel que nous  
« le connaissons, ne pourrait guère survivre. Ces  
« événements, s'ils se produisent, seront le résultat,  
« non pas d'une loi naturelle inéluctable, mais de  
« l'impuissance de la volonté et de l'intelligence

« humaine à trouver les garanties nécessaires de  
« l'ordre politique et économique international » (1).

(1) Préambule de l'avant-projet d'agenda de la Conférence de Londres rapporté dans la proposition de loi déposée le 17 janvier 1933 sous le n° 1258 par MM. Vincent AURIOL, Léon BLUM, BÉDOUCE et autres, au nom du parti socialiste.

---

## CHAPITRE II

### L'importance des charges fiscales.

---

Les difficultés auxquelles se sont heurtés les gouvernements successifs, pour assurer l'équilibre du budget de 1933, nous obligent à examiner brièvement l'importance des charges fiscales que supporte notre pays.

Il n'est plus exact, aujourd'hui, de dire, avec Proudhon, que « l'impôt paie l'échange dans lequel l'Etat donne des services, et le contribuable des écus ».

Une théorie moderne s'efforce toutefois de faire sienne cette doctrine ancienne, en tentant de démontrer « qu'on ne peut parler de charges fiscales dans un Etat moderne, dont l'action économique la plus importante repose surtout sur ces deux fonctions principales : celle de la souveraineté, et celle de l'organisation des services publics » (1), car, ajoute-t-on, « les recettes publiques sont égales aux avantages que l'Etat offre à la communauté. Il ne peut donc être question de fiscalité ».

Il en serait ainsi de façon théorique, si l'Etat n'avait

(1) Voir *Revue de Science et Législation financière*, année 1931, p. 282, sur les charges fiscales.

pas à faire face aux arrérages d'une dette publique considérable, puisqu'elle atteint et absorbe 42 % des recettes du budget.

Et c'est pourquoi nous avons à nous demander si l'économie des pays modernes peut s'accommoder au maintien de budgets de l'importance actuelle.

Lorsqu'on procède à la détermination des charges fiscales, par rapport aux revenus nationaux, on s'aperçoit qu'entre 1913 et 1930 elles ont pour le moins doublées et parfois triplées.

En 1913 en milliards de francs pouvoir d'achat d'avant-guerre :

|                  | Allemagne | France | Grande-Bretagne | Italie |
|------------------|-----------|--------|-----------------|--------|
| Revenus .....    | 61        | 36,7   | 57              | 20     |
| Impositions..... | 5         | 5      | 6,4             | 2      |
| Proportions..... | 8 %       | 13,4 % | 11 %            | 10 %   |

En 1930 en milliards de francs pouvoir d'achat d'avant-guerre :

|                  | Allemagne | France | Grande-Bretagne | Italie |
|------------------|-----------|--------|-----------------|--------|
| Revenus.....     | 63        | 50     | 68              | 21     |
| Impositions..... | 14,6      | 11     | 16              | 5      |
| Proportions..... | 23 %      | 22 %   | 25 %            | 22,8 % |

ce qui a entraîné une augmentation importante des charges fiscales par habitant :

|                    | 1913                                   |        | 1930                                   |        |
|--------------------|----------------------------------------|--------|----------------------------------------|--------|
|                    | Charge par tête en francs avant guerre | Indice | Charge par tête en francs avant guerre | Indice |
| Allemagne.....     | 74                                     | 100    | 227                                    | 306    |
| France.. .....     | 125                                    | 100    | 264                                    | 211    |
| Grande-Bretagne .. | 142                                    | 100    | 369                                    | 259    |
| Italie .....       | 75                                     | 100    | 120                                    | 160    |

L'accroissement des dépenses publiques dans les divers pays européens, ont ému les financiers qui se sont livrés à des recherches scientifiques, et ont, parfois, conclu à des avis opposés.

Particulièrement en Grande-Bretagne, où les charges fiscales sont sensiblement semblables à celles de notre pays, il avait été procédé à la désignation d'une commission, chargée de donner son avis sur les modifications à apporter au système fiscal britannique.

Le rapport Colwyn (1) relatif à la dette publique et aux impôts constitue en son ensemble une apologie du *statu quo*. Il conclut : « La charge des impôts  
« directs, bien que nous ne cherchions pas à la sous-  
« évaluer, est moins lourde qu'on ne le dit fréquem-  
« ment. A de rares exceptions près, elle n'entre pas  
« directement en ligne de compte dans l'établissement  
« des prix, et ses effets indirects ne sont pas tels qu'ils  
« puissent affecter sensiblement le niveau général des  
« prix. Elle exerce une influence restrictive sur les  
« économies, sauf dans la mesure où les recettes pro-  
« venant des impôts sont affectées à la dette intérieure.  
« En outre, elle exerce une grande influence psycho-  
« logique, et c'est elle qui a été, en grande partie, la  
« cause de la crise de découragement, alors que les  
« affaires souffraient d'une stagnation due à bien d'au-  
« tres causes plus générales, et d'origine plus loin-  
« taine ; d'un autre côté, certains de ses effets psychologi-  
« ques ont été réellement favorables. A notre avis, les  
« impôts actuels — même s'ils sont liés à la perte de

(1) Report of the Committee on National Debt and Taxation. Cmd. 2600-1927-7 sh. 6 d. Appendices to the Report, 1927, 5 sh. 6 d. Minutes of evidence, 2 vol. 1£ 10 sh.

« richesses matérielles due aux dépenses de guerre —  
« ne sont pas parmi les causes essentielles de la crise  
« industrielle... Dans la mesure où il s'agit des impôts,  
« nous estimons que si la situation générale s'amé-  
« liore et que les temps deviennent plus prospères, leur  
« poids sera relativement aisé à supporter. Nous établis-  
« sons nos conclusions, non pas en partant d'idées  
« préconçues, mais à la suite d'une longue analyse  
« qu'on a pu lire dans la partie précédente de notre rap-  
« port. Notre opinion est peut-être, remarquons-nous,  
« plus optimiste que celle qui attribue en grande  
« partie aux impôts, la responsabilité de la situation  
« actuelle de l'industrie ; car, tandis qu'il n'y a guère  
« lieu de s'attendre à un allègement important des  
« impôts dans un avenir prochain, du moins peut-on  
« espérer à bon droit que sous bien des rapports  
« la situation générale, aussi bien chez nous qu'à  
« l'étranger, s'améliorera (1). »

Il convient d'observer que les conclusions de ce financier sont également celles d'un certain nombre d'auteurs français.

M. François Marsal écrivait : « Qu'avec le budget  
« tel qu'il est établi, la France peut résolument  
« s'acheminer vers l'achèvement de l'assainissement  
« monétaire, sans redouter de se trouver en état  
« d'infériorité vis-à-vis de l'étranger » (2).

M. Mendès France, dans son étude du « Redressement financier Français », fait observer que pour

(1) J. M. KEYNES, *Réflexions sur le franc*, p. 115 (Traduit de l'anglais par René LELU).

(2) *L'Actualité*, août 1927, voir *le Temps économique* du 22 août 1927.

apprécier l'effort contributif d'une nation il convient d'évaluer les charges fiscales en fonction des revenus nationaux ; estimant qu'au moment où il procédait à ses recherches, la charge d'un budget de dépenses de 10 milliards ne lui semblait pas absolument disproportionnée aux facultés contributives du pays.

« On évalue généralement à l'époque qui précéda la guerre, « la somme des revenus français à une trentaine de milliards. « En l'estimant aujourd'hui à quelques deux cents milliards « de francs-papiers, on serait sans doute peu éloigné de la « vérité. Dès lors, un calcul bien simple permet de constater « que les charges fiscales qui absorbaient  $\frac{1}{5}$  de ces revenus « avant la guerre, en dévorent aujourd'hui à peu près  $\frac{1}{4}$ . « Voilà qui donne une idée plus précise de la véritable progres- « sion de ces charges et de l'étendue réelle de l'effort fiscal « français (1).

Nous partageons son avis, quant à la méthode d'appréciation. Peut-être a-t-il sous-estimé l'importance des revenus nationaux en 1913, et la proportion d'augmentation des charges fiscales se trouve-t-elle plus forte qu'il ne l'a lui-même signalé !

Mais depuis 1927, le commerce et l'industrie ont vu se fermer les marchés étrangers. Le volume des exportations n'a cessé de diminuer, et, pour la sauvegarde de la production française, le Parlement a dû instituer des droits de douane particulièrement protecteurs. Il a créé des organismes, destinés à soutenir artificiellement, sur notre marché interne, le prix des produits agricoles, tandis que, d'autre part,

(1) Pierre MENDES FRANCE, *Le redressement financier français en 1926 et 1927*. Librairie générale de droit et de jurisprudence, p. 269.

les dépenses de notre budget ne cessaient d'augmenter.

Si l'on procède à l'examen comparatif des budgets de 1913 et de 1932, on obtient le chiffre global du second, en multipliant le premier par le coefficient 10,3. Le chiffre des dettes, par celui de 15,7. Les autres dépenses par celui de 8,45. Même en tenant compte de la dévalorisation du franc, nous nous apercevons de l'augmentation importante des charges fiscales.

En 1933, à raison de la diminution du courant des affaires, et des moins-values d'impositions qu'elle devait automatiquement provoquer, nous nous trouvions dans l'obligation, pour faire face aux charges qu'il semblait impossible de réduire, de nous créer des ressources nouvelles ou d'effectuer des emprunts. Le succès de l'émission de ces derniers semblait fonction du degré de confiance du public. Il était impossible de les envisager, si l'on ne donnait, au préalable, l'impression d'un effort de redressement budgétaire.

D'autre part, toute création de ressources nouvelles semblait impossible, et les aménagements fiscaux provoquaient des protestations et des résistances de la part des catégories de contribuables qu'elles atteignaient. C'est ce conflit inextricable qui a contraint les financiers à des efforts d'ingéniosité et à une expérience qui, en d'autres temps, n'aurait eu, au Parlement, aucun écho.

La loterie nationale espagnole procure au Trésor de cet Etat des ressources qui atteignent 10 % du montant total des dépenses ; certains ont formulé l'espoir que cette institution serait de nature à provoquer,

en notre pays, des ressources considérables. L'expérience a été tentée. Nous pensons que l'exemple précité est unique au monde. Il nous sera donné de le constater au cours de la présente étude.

---

## DEUXIÈME PARTIE

### La Loterie.

---

#### CHAPITRE I

#### Définition et caractères juridiques de la loterie.

---

Le *Dictionnaire de Droit Dalloz* (1), définit la loterie « une sorte de jeu, consistant, d'une part, pour « le joueur, dans l'achat d'un billet (ou titre), numé-  
« roté, destiné à être compris dans un tirage au sort,  
« lequel procurera un gain aux propriétaires de ceux  
« des billets sortis, et, d'autre part, pour l'auteur de la  
« loterie, dans le bénéfice qui résultera pour lui de la  
« différence entre l'ensemble du prix de la vente du  
« billet et les frais, y compris le montant des lots qu'il  
« aura assumés. »

Au point de vue étymologique, les uns font dériver le mot « loterie », du mot français « lot » (part, portion du butin) ; les autres du mot italien « lota » qui signifie « lutte ».

Nous allons immédiatement déterminer les carac-

---

(1) *Dictionnaire de droit « Dalloz »*, 1905, v<sup>o</sup> *loteries*, p. 844.

tères juridiques de la loterie, qui présentent une grande importance pour la suite de notre étude.

Il existe des loteries d'Etat et des loteries particulières, toutes fonctionnant sous le signe du hasard. Malgré ce caractère général et fondamental, il paraît préférable de distinguer les loteries privées des loteries d'Etat.

#### LOTERIES PRIVÉES.

Sur le terrain juridique, il faut nous appuyer sur l'article 2 de la loi du 21 mai 1836 (article modifié par la loi du 18 avril 1924), qui donne une définition officielle, peut-on dire, de l'institution.

« Sont réputées loteries, et interdites comme telles :

« Les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises  
« effectuées par la voie du sort, ou auxquelles auraient été réu-  
« nies des primes ou autres bénéfices dus, même partiellement,  
« au hasard, et, généralement toutes opérations offertes au  
« public sous quelque dénomination que ce soit, pour faire  
« naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie  
« du sort ».

En lisant ces dispositions, le juriste le plus inexpérimenté dira qu'il s'agit d'un contrat aléatoire, dont la réalisation est subordonnée à un fait ne dépendant pas du pouvoir de l'homme.

L'article 1104 du Code civil dit :

« Le contrat est aléatoire », « lorsque l'équivalent consiste  
« dans la chance de gain ou de perte pour chacune des  
« parties, d'après un événement incertain. »

L'article 1964 en donne une définition un peu différente :

« Le contrat aléatoire est une convention réciproque, dont  
« les effets, quant aux avantages et aux pertes, soit, pour  
« toutes les parties, soit pour l'une ou plusieurs d'entre elles,  
« dépendent d'un événement incertain. »

Et il ajoute :

« Tels sont : le contrat d'assurance, le prêt à grosse aventure  
« le jeu et le pari, le contrat de rente viagère. »  
« Les deux premiers sont régis par les lois maritimes. »

Cette deuxième définition suppose, à la différence de la première, que le risque ne peut exister que pour l'une des parties.

De nombreux civilistes, comme MM. Capitant, Planiol et Ripert, se sont élevés contre la rédaction de cet article, le trouvant inexact. Cependant, nous lisons dans Aubry et Rau (1).

« Les contrats sont aléatoires lorsque cet équivalent consiste, soit uniquement dans des chances réciproques de gain  
« ou de perte, soit dans des chances de cette nature, combinées  
« avec un avantage certain pour l'une ou l'autre des parties. »

Il semble donc bien que l'article 1964 du Code civil s'applique parfaitement à la loterie. On pourra objecter que celle-ci ne figure pas dans l'énumération des contrats aléatoires, quoiqu'elle se soit multipliée à la fin de l'ancien régime, même sous la Révolution, et fut, en conséquence, bien connue des rédacteurs du Code civil. Mais cette énumération n'est pas limitative. Qu'il s'agisse de la loterie, contrat de droit privé, comme contrat de droit public, le risque ne peut et ne doit être, c'est là toute son utilité, qu'à la charge de l'acheteur du billet ou, d'une façon générale, du sous-

(1) 3<sup>e</sup> édition, 1856, t. 3, p. 204. Paris, in-octavo.

cripateur qui se voit déjà gagnant du lot, gros ou petit, objet de ses convoitises.

Que nous nous trouvions en présence d'une modeste loterie de foire, ou d'une loterie d'Etat, aucun risque ne doit être couru par l'organisation, et, si elle est bien conçue, elle doit, normalement, compter sur un bénéfice : sans doute, le marchand forain peut avoir la malchance de ne placer que peu de cartons, et de voir un gros lot sortir au profit de l'un des joueurs, mais il se rattrapera au tirage suivant. L'association ou l'Etat peuvent — et cette éventualité est très grave pour un Etat car, lorsque la plupart des citoyens n'ont plus confiance, même dans le hasard, il y a un indice profond de désorganisation politique et sociale — ne pas placer tous les billets, et être obligés de verser au souscripteur la plus grosse partie du montant des gros lots.

C'est ainsi que le sweepstake d'octobre 1933, ou loterie organisée au profit des hôpitaux de Dublin, s'est soldé par une perte pour les organisateurs, causée par la crise économique toujours intense et peut-être aussi par les tirages trop rapprochés.

Mais, d'une façon générale, la loterie doit être conçue comme apportant un bénéfice aux organisateurs

On pourrait, sans doute, la concevoir sans bénéfice. L'organisateur distribuerait, comme lots, la totalité des mises, diminuées, bien entendu, des frais d'administration. Mais, même dans ce cas, les risques ne seraient que pour les souscripteurs puisque, du côté des organisateurs, l'opération, au lieu de se solder par

un bénéfice, comme dans les cas énoncés ci-dessus, se ferait sans profit ni perte.

La loterie entre dans la définition de l'article 1964, du Code civil, ce qui évite d'en faire un contrat aléatoire *sui generis*, moyen juridique dont on a peut-être trop abusé par paresse.

Ainsi replacée dans les cadres du droit civil, essayons d'en dégager ses caractères juridiques, d'après la définition donnée par la loi de 1836.

On peut distinguer quatre caractères essentiels :

- 1° L'espérance d'un gain à réaliser ;
- 2° L'attribution de ce gain par la voie du sort ;
- 3° L'emploi de moyens de publicité ;
- 4° La disproportion entre le gain espéré et le sacrifice consenti pouvant aller jusqu'au risque de la perte totale de la mise.

Ces caractères se retrouvent également dans l'ancienne définition donnée par Denizart : (Une espèce de contrat aléatoire dans lequel ceux qui s'y intéressent espèrent, pour un objet modique, avoir, par l'avantage du sort, une somme ou un effet d'une valeur fort supérieure à ce qu'ils ont risqué) (1).

Les trois premiers nous paraissent obligatoires. Le dernier ne présentant qu'une importance accessoire, tout au moins en droit et en jurisprudence française, comme nous allons le voir.

Reprenons successivement leur examen :

1° *Espérance d'un gain à réaliser.* — Il est impossible de concevoir une loterie sans l'espoir d'un gain. Ici, le

(1) Denizart, *v*° *Loterie*, n° 1.

facteur psychologique « espérance » joue un rôle de premier plan, comme, d'ailleurs, dans un très grand nombre d'actes humains. S'il n'y a point d'espoir, mais bien certitude de gagner un lot, il n'y a plus de loterie. On pourrait imaginer des dispositions telles que la souscription d'un billet, où l'achat d'une certaine quantité de marchandise, donne droit, au souscripteur, ou à l'acheteur, à un objet ou à une somme d'argent déterminés à l'avance. Même si la marchandise qui est attribuée aux acheteurs était de nature différente, mais de valeur commerciale égale, il n'y aurait pas de loterie, puisqu'il y aurait certitude. Tout au plus, des préférences d'ordre psychologique pourraient se manifester, mais elles ne seraient pas suffisantes pour donner à cette distribution le caractère spéculatif indispensable.

2° *Attribution par la voie du sort.* — Le sort ou le hasard sont les conditions déterminantes de la loterie. Ce sont ses raisons d'être qui permettent d'en expliquer son importance. N'y a-t-il pas, dans l'esprit de la plupart des hommes, une tendance plus ou moins insoupçonnée à s'en remettre au hasard ? Dans la vie, nous avons plus ou moins de chance. Nous pouvons, sans doute, plus ou moins bien profiter d'un événement fortuit. Notre activité peut être dirigée par ce fait, les meilleures méthodes d'éducation nous permettent certes d'en profiter, mais non de le susciter. Ce hasard peut être déterminé de différentes façons : c'est la simple roue du modeste forain, ce sont des numéros qui sortent des grandes sphères dans lesquels ils sont enfermés, c'est le rang d'arrivée d'un cheval à

une course célèbre, ce sont des cartes ou des combinaisons de cartes qui sortent. Les dispositions les plus ingénieuses peuvent être imaginées, mais elles dépendent toujours du sort.

Le législateur a cependant voulu distinguer le hasard de l'adresse, distinction bien difficile dans de nombreux cas. C'est ainsi que l'article 1966 du Code civil dit :

« Les jeux propres à exercer au fait des armes, les courses à pied ou à cheval, les courses de chariot, le jeu de paume, et autres jeux de même nature, qui tiennent à l'adresse et à l'exercice du corps, sont exemptés de la disposition précédente. Néanmoins le tribunal peut rejeter la demande quand la somme lui paraît excessive. »

Cet article doit être complété par le précédent qui énonce :

« ... que la loi n'accorde aucune action pour une dette de jeu ou pour le paiement d'un pari. »

Si cependant le fonctionnement des paris dans les courses de chevaux a été réglementé (loi du 2 juin 1891, art. 4 et suivants, modifiée dans son article 4 § 2 par les lois du 1<sup>er</sup> avril 1900 et du 4 juin 1909), c'est pour protéger les joueurs contre les multiples fraudes possibles.

On peut, d'ailleurs, avoir recours à la fois au hasard et à l'adresse pour l'attribution des lots. Le *sweeps-teake* irlandais fonctionne sur ces bases.

Le sort peut s'appliquer à des objets mobiliers comme immobiliers : le caractère de l'institution n'en subsiste pas moins. L'article 2 de la loi de 1836 est suffisamment explicite à ce sujet. Sous l'ancien régime,

des difficultés s'étaient présentées pour savoir si les ventes d'immeubles, sous forme de loterie, tombaient sous le coup des prohibitions qui avaient été édictées à différentes époques.

Les autorisations administratives nécessaires, comme la pratique des tribunaux, avaient toujours assimilé la loterie d'immeubles à celle d'objets mobiliers.

En outre, il suffit d'avoir recours au hasard, même une seule fois, pour qu'il y ait constitution de loterie. Les motifs de la loi de 1836 sont formels à ce sujet. Jusqu'au vote de celle-ci, il semble que l'on avait surtout en vue la répétition de l'acte.

La loi de l'an IV dit :

« ...Tous ceux qui auront établi ou tenu des loteries non  
« autorisées par la loi, tous administrateurs préposés ou agents  
« de ces établissements, seront punis... » (1).

L'article 410 du Code pénal ne vise, également, que ceux qui ont établi ou tenu des loteries, mais l'exposé des motifs de la loi de 1836 précise les conditions du délit :

« Les caractères constitutifs des spéculations que la loi a  
« pour but d'atteindre, avaient besoin d'être fixés par les  
« dispositions des anciennes lois. Que ces spéculations soient  
« principales ou accessoires, habituelles ou isolées, sous forme  
« de ventes mobilières ou immobilières, ou de souscriptions,  
« qu'elles présentent un mélange apparent d'opérations com-  
« merciales et de chances aléatoires, toutes les fois qu'elles  
« choisissent le sort pour instrument, elles rentrent dans les pro-  
« hibitions de la loi et dans les définitions de son article 2 » (2).

(1) *Rép. alph. Dalloz*, v<sup>o</sup> *Loteries*, p. 260.

(2) CHAUVEAU et FAUSTIN-HÉLIE, *Théorie du Code pénal*, t. 5, n<sup>o</sup> 2108.

Sans insister, il est bien établi, juridiquement, que la voie du sort, considérée dans son application la plus large, constitue un caractère essentiel de l'institution, et entraîne, en conséquence, sa prohibition.

3<sup>o</sup> *Publicité.* — Si l'on reprend l'article 2 de la loi de 1836, on voit que la condition de publicité est également nécessaire à la constitution de la loterie :

« Et, généralement, toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit. »

Si le texte paraît clair l'application en est moins aisée. Qu'est-ce que le public ? Où commence-t-il ? Où finit-il ? C'est une question d'espèce que les juges éprouveraient de grandes difficultés à résoudre. Pourtant, dira-t-on, dans une réunion privée d'amis, on peut organiser une distribution de lots, par le hasard, ayant tous les caractères d'une loterie. N'en serait-ce plus une malgré ce qui a été dit précédemment ? Non, parce que le caractère de publicité exigé par la loi serait inexistant. Nul doute que s'il prenait fantaisie à l'un des participants à cette distribution, de faire valoir son mécontentement devant la justice, qu'il fût débouté de sa demande.

4<sup>o</sup> *Disproportion entre le gain espéré et le sacrifice consenti.* — Mais est-il nécessaire, pour qu'il y ait loterie, qu'il y ait disproportion entre le gain espéré et le sacrifice consenti, pouvant aller jusqu'à la perte totale de l'enjeu ?

Il semble bien, en lisant l'article 2 de la loi de 1836, que le législateur, ne faisant d'ailleurs qu'exprimer l'opinion populaire, ait eu en vue l'espérance d'un gain

acquis par la voie du sort qui ne serait pas en rapport avec le sacrifice.

L'interprétation de cet article est délicate, et a donné lieu à de nombreuses controverses, tant en doctrine qu'en jurisprudence.

Pour certains auteurs, comme M. Rodolphe Rousseau « De la vente des obligations à lots », un des caractères fondamentaux d'une loterie est constitué par la perte totale de la mise pour la plupart des souscripteurs. Cette interprétation permettrait l'émission des valeurs à lots, qui est cependant prohibée par la loi, au même titre que l'organisation des loteries. Cependant, une grande partie de la doctrine, comme de la jurisprudence est d'accord pour affirmer que la loi de 1836 a visé tous gains attribués par le hasard, même si aucun sacrifice n'était consenti en contre-partie. Les motifs de la loi précisent bien cette idée : le législateur a voulu prohiber le sort, comme moyen d'enrichissement sous toutes ses formes, et, comme le disaient Chauveau et Hélie :

« Il suffit qu'il y ait une vente effectuée par la voie du sort, « une vente avec mélange de primes, dues au hasard, une « opération quelconque offrant l'espérance d'un gain acquis « par la voie du sort. »

Donc, l'éventualité de pouvoir gagner gratuitement une prime, en achetant simplement une marchandise, procédé que pratiquent d'ailleurs certains commerçants, tombe sous les pénalités prévues à l'article 410 du Code pénal.

Il était nécessaire de dégager les caractères juridiques des loteries en droit privé, puisque la loi de

1836 encore en vigueur les prohibe. Cependant, cette prohibition comporte des exceptions. Certaines loteries privées sont autorisées si elles remplissent les conditions suivantes, indiquées par l'article 5 de la dite loi :

« Sont exceptées des dispositions des articles 1 et 2 ci-dessus, « les loteries d'objets mobiliers, exclusivement destinées à des « actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts, lorsqu'elles auront été autorisées dans les formes qui seront « déterminées par les règlements d'administration publique. »

Reprenons chacune de ces conditions :

A. — Les lots ne doivent comprendre que des objets mobiliers. Ce terme est étendu, puisque, en droit, est meuble tout ce qui n'est pas immeuble, y compris les espèces. Cette extension est nécessaire pour le succès d'une loterie : une somme d'argent présente, pour la plupart des souscripteurs, plus d'attrait qu'un meuble corporel, de valeur même plus élevée, dont la plupart ne savent que faire.

B. — L'institution doit avoir pour objet « une œuvre de bienfaisance ou d'encouragement aux arts ».

1<sup>o</sup> Lorsqu'il s'agit de la première envisagée, les limites de son activité sont assez mal définies puisque, ainsi que nous l'allons voir, l'autorité administrative est souveraine en cette matière. Une œuvre de bienfaisance, tout au moins d'après la circulaire du ministère de l'Intérieur du 22 décembre 1845, doit s'intéresser à une collectivité plus ou moins étendue, et non à un individu.

2° Dans le cas d'encouragement aux arts, il semble qu'un artiste puisse organiser une loterie à son profit (1). Il est facile de voir que, dans ce cas, les limites entre la bienfaisance et l'art sont des plus incertaines, et peuvent donner lieu à l'arbitraire administrative qui a pu se manifester parfois.

3° Une loi du 29 avril 1930, a étendu aux communes le bénéfice de la loi du 21 mai 1836, pour l'acquisition de matériel d'incendie, ou pour l'organisation des concours de manœuvres cantonales ou d'extinctions d'incendies.

« ARTICLE UNIQUE. — Les exceptions prévues par la loi « du 21 mai 1836 sur les loteries, sont étendues aux communes « désirant, soit acquérir du matériel d'incendie, tuyaux, « casques, tenues de feu, etc..., soit organiser des concours « ou des manœuvres cantonales d'extinction d'incendie, soit « procéder à des travaux ayant pour objet l'installation de « points d'eau ou de bouches spéciales sur les canalisations « ou conduites d'eau. »

C. — Les loteries doivent être autorisées administrativement. Les conditions de cette autorisation sont indiquées, conformément à l'article 5 de la loi de 1836, dans une ordonnance du 29 mai 1844, modifiée par un décret du 13 avril 1861 :

« Les autorisations pour l'établissement des loteries dési-  
« gnées en l'article 5 de la loi du 21 mai 1836, seront délivrées,  
« savoir : par le Préfet de Police pour Paris et le département  
« de la Seine, et dans les autres départements par les Préfets  
« sur la proposition des maires. — Ces autorisations ne seront  
« accordées que pour un seul tirage : elles énonceront les con-

(1) Voir CHAUVEAU et HÉLIE, *Théorie du Code pénal*, t. 5, n° 2113.

« ditions auxquelles elles auront été accordées dans l'intérêt  
« du bon ordre et dans celui des bénéficiaires. »

Elles ne peuvent l'être qu'à la double condition :

a) Qu'il s'agisse de loteries mobilières ;

b) Que leur bénéfice soit affecté à des œuvres de bienfaisance ou à l'encouragement des arts (1).

Les demandes d'autorisation sont soumises obligatoirement à l'avis du maire du siège de la société, et sont délivrées, pour Paris et la Seine, par le Préfet de Police, pour les départements, par les Préfets ou sous-Préfets, ou par le Ministère de l'Intérieur, selon l'importance de la loterie à émettre (2).

La décision administrative n'est susceptible d'aucune voie de recours. Toutes infractions aux prescriptions impératives qui précèdent concernant l'émission ou le fonctionnement de l'institution, sont pénalement réprimées et punissables des peines portées aux articles 410 et 411 du Code pénal.

La loi du 18 avril 1924 est venue compléter les dispositions de l'article 2 de la loi du 21 mai 1836, en déclarant que sont réputées loteries et interdites comme telles :

Les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchan-

(1) Il a été décidé que les sociétés sportives d'éducation physique et de préparation militaire, ne peuvent être autorisées à organiser une loterie (circulaire du ministre de l'Intérieur du 23 février 1933). Par contre, les associations de mutilés de guerre se sont vues accorder ce droit (circulaire du ministre de l'Intérieur des 15 juin 1922 et 21 avril 1923).

(2) Aux termes de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 juillet 1919, les Préfets peuvent autoriser les loteries inférieures à 10.000 fr. Les sous-préfets celles inférieures à 5.000 fr. Pour les loteries plus importantes, il faut l'autorisation du ministre de l'Intérieur.

dises effectuées par la voie du sort ou auxquelles auraient été réunis des primes ou autres bénéfices dus, même partiellement, au hasard, et, généralement toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort (1).

Les loteries étrangères sont interdites en France de façon absolue. De nombreuses circulaires ministérielles le rappellent fréquemment aux autorités préfectorales (2).

D. — Enfin, l'ordonnance de 1844, dans son article 3, a ajouté aux conditions précédentes, que le produit net des loteries devait être entièrement réservé aux fins pour lesquelles l'autorisation avait été accordée. Toute disposition contraire doit être annulée par la juridiction administrative (Recours de la Société des Dames de la Miséricorde de Montluçon contre le Préfet de l'Allier en 1905).

#### LES LOTERIES D'ÉTAT.

Les émissions autorisées, sauf, à certaines époques de grandes expositions comme celles de 1889, de 1900, celles des Arts Décoratifs et de l'Exposition Coloniale, ne présentaient qu'une importance minime lorsque la loi de 1933 a autorisé l'organisation d'une loterie nationale.

Dégageons les caractères de cette dernière en nous

(1) Cette loi avait pour objet de réprimer les concours ouverts au public par la voie de la presse dont la solution est régie par une part de hasard.

(2) Entre autres, avis paru au *J. O.* du 17 mai 1923, p. 127, circulaire aux préfets du 11 décembre 1924.

appuyant sur ceux de l'institution privée, puisqu'il n'existe aucune définition de ce moyen financier en droit public.

C'est, peut-on dire, la mise à fonds perdus d'une somme, dans l'espoir de réaliser, par le hasard, un bénéfice important. Comme en droit privé, la loterie d'Etat est basée sur :

- 1° L'espérance d'un gain à réaliser ;
- 2° Le gain attribué par la voie du sort ;
- 3° L'emploi de moyens de publicité ;
- 4° La disproportion entre le gain espéré et le sacrifice consenti pouvant aller jusqu'au risque de la perte totale de la mise.

Les trois premiers caractères ne nécessitent que peu d'explications. S'il peut se présenter, dans l'application de la loi de 1836, certaines difficultés, pour définir les moyens de publicité exigés pour déterminer le caractère de l'opération et entraîner ainsi sa prohibition, il est facile de comprendre qu'une loterie d'Etat, malgré les dispositions favorables du public à y participer, ne peut avoir un complet succès, sans l'emploi de puissants moyens de publicité.

Insistons un peu plus sur le quatrième caractère énoncé ci-dessus : L'institution, comme moyen financier, ne peut avoir de raison d'être, que si elle laisse un profit à l'Etat, soit directement lorsqu'il l'organise lui-même, soit sous forme de redevance lorsqu'il la met en concession. On ne peut la concevoir, ne laissant aucun bénéfice à ses organisateurs, et nous estimons que ce caractère, qui peut être facultatif lorsqu'il s'agit d'une loterie privée, doit être, ici, obligatoire.

Nous avons vu que la loi de 1836, et surtout la jurisprudence qui en découle, avaient voulu atteindre toute opération mobilière ou immobilière basée sur le sort, même lorsque le participant n'avait pas engagé de mise. Une loterie d'Etat doit réunir des mises, et les chances pour les participants, de gagner un lot, ne doivent pas correspondre à celles mathématiques données par la loi des grands nombres ; la différence doit constituer le bénéfice de l'organisateur

On peut également imaginer des moyens financiers qui présentent de grandes ressemblances avec les loteries. Tels sont : l'emprunt-loterie, l'émission des valeurs à lots ou à primes.

#### EMPRUNTS-LOTIERES.

Dans l'emprunt loterie les souscripteurs abandonnent soit les intérêts de la somme prêtée, soit ceux-ci et une partie du capital ordinairement minime. Cet abandon constitue la mise qui donne droit à la distribution des lots par tirage au sort. Ce procédé est donc voisin de celui de la loterie, mais ne doit pourtant pas se confondre avec lui. Nous sommes ici en présence d'un véritable emprunt, parce que :

1<sup>o</sup> Le capital est toujours restitué en tout ou en partie ;

2<sup>o</sup> L'emprunteur ne fait pas nécessairement un bénéfice. Il peut consacrer au service des lots le montant intégral des intérêts qui auraient dû être versés aux souscripteurs, ainsi que la portion du capital non remboursé.

Ce système, qui eut un grand développement dans les finances de l'ancien régime est, maintenant, abandonné parce que le sacrifice exigé du souscripteur paraissait trop considérable.

#### EMPRUNTS A LOTS OU A PRIMES.

Les émissions de valeurs à lots ou à primes, sont, au contraire, très nombreuses à notre époque, tant en France que dans un grand nombre de pays étrangers (Autriche, Italie, etc...).

La loi française assimile l'emprunt à lots à une loterie, et, en conséquence, le prohibe. Qu'est-ce qu'un emprunt à lot ? C'est une émission de titres où, en outre de l'intérêt convenu et du remboursement du capital à certaines époques déterminées, le souscripteur peut gagner un lot dont la valeur est parfois considérable : les gros lots du Crédit National sont de 1 million.

Tous les trimestres, tous les semestres... un certain nombre d'obligations sont amorties par tirage, et un petit nombre d'entre elles désigné par le sort est remboursé à un taux dépassant de beaucoup celui de l'émission.

L'intérêt de cette opération pour l'Etat emprunteur, est double :

1<sup>o</sup> Les souscripteurs, en contre-partie de l'espoir de gagner un lot, font un sacrifice sur le taux de l'intérêt, et ce bénéfice (différence entre l'intérêt courant sur le marché financier et celui versé, nécessairement moindre), peut ne pas être consacré entièrement au service des lots.

Reprenons un exemple donné par M. Jèze (1).

« L'Etat veut emprunter une somme de 100 millions. Le  
« taux d'intérêt courant est, par hypothèse, de 5 %. Le service  
« des arrérages à 5 %, et de l'amortissement en 50 ans, repré-  
« senterait une somme annuelle de 5 millions 1/2. Supposons  
« que l'Etat offre 3 % à ses prêteurs. Le service des intérêts  
« et de l'amortissement ne coûterait, par an, que 3.900.000 fr.  
« environ. Cela ferait une économie annuelle de près de  
« 1.600.000 fr. Pour décider les prêteurs à consentir à prêter  
« à 3 % au lieu de 5 %, l'Etat s'engage à payer, chaque année,  
« à un certain nombre de prêteurs désignés par le sort, des  
« lots de 100.000, de 50.000, de 10.000, de 1.000, pour un  
« total de 500.000 fr.

« Si les prêteurs acceptent, c'est-à-dire si l'emprunt réussit,  
« la charge annuelle de l'Etat sera de :

|                                                                      |                  |
|----------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1 <sup>o</sup> Service des arrérages et de l'amortisse-<br>ment..... | 3.900.000        |
| 2 <sup>o</sup> Service des lots .....                                | 500.000          |
| Total .....                                                          | <u>4.400.000</u> |

« L'Etat gagnera : 1.100.000 fr. par an à la combinaison  
« des lots et de l'intérêt à 3 % ; puisque l'émission d'un emprunt  
« à 5 % sans lots, lui aurait imposé une charge annuelle de  
« 5 millions 1/2.

2<sup>o</sup> Les souscripteurs, ou, plus exactement certains  
d'entre eux, peuvent recevoir sous forme de lots, l'in-  
tégralité du bénéfice réalisé sur l'intérêt. L'Etat emprun-  
teur ne réalise, ainsi, aucun avantage, mais il attire à  
ses émissions un grand nombre de participants et  
assure leur succès.

Quelle est la nature juridique de cette opération  
financière ?

(1) JÈZE, *Cours de Finances Publiques*, 1930-31, p. 284.

Les emprunts à lots ne constituent pas, pour certains, des loteries, parce que :

1<sup>o</sup> Le capital est toujours remboursé ;

2<sup>o</sup> Le souscripteur touche toujours des intérêts déterminés, quoique souvent d'un taux moindre à celui de l'intérêt normal.

Aussi, si l'on imagine une série d'emprunts à lots où les différents taux d'intérêts seraient de plus en plus faibles, jusqu'à devenir nuls, nous passerions insensiblement de l'émission à lots à l'emprunt-loterie. Les anciens bons de Panama ne donnent droit à aucun intérêt, mais seulement au tirage des lots et au remboursement intégral du capital. Il en résulte :

1<sup>o</sup> Que les limites sont mal définies entre l'emprunt à lots ou à primes et l'emprunt loterie ;

2<sup>o</sup> Que l'émission de valeurs à lots est une loterie, puisqu'elle peut se confondre avec l'emprunt-loterie qui présente le caractère indéniable de loterie.

Ces auteurs ne veulent pas distinguer dans cette opération financière, deux caractères pourtant distincts :

1<sup>o</sup> L'emprunt, caractérisé par le remboursement du capital et le paiement d'un intérêt ;

2<sup>o</sup> La loterie, dont les lots sont constitués, en tout ou en partie, par la différence entre le taux de l'intérêt courant du marché financier, et celui de l'intérêt versé aux souscripteurs.

Ils séparent les deux institutions, parce que :

1<sup>o</sup> Dans la loterie, la chance de gagner un lot est inférieure à celle mathématique, déterminée par la loi des grands nombres, tandis que, dans l'emprunt à lots,

l'emprunteur ne fait, assez souvent, aucun bénéfice sur la distribution des lots ;

2<sup>o</sup> Si ceux-ci sont payés par la différence d'intérêts, donc par les prêteurs, la bonification leur est remboursée, en tout ou en partie, dans le temps, puisque l'amortissement des obligations à lots s'étend sur une période souvent assez longue, à la différence de la loterie qui ne comprend qu'un tirage. Cette différence d'intérêts constitue ainsi une sorte de prime d'assurance.

On peut voir un appui de cette thèse dans les travaux préliminaires de la loi du 15 avril 1832, qui a supprimé la loterie d'Etat à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1836. Malgré son hostilité presque unanime contre l'institution, la Chambre des Députés avait autorisé, quelques semaines avant ce vote, la ville de Paris à émettre un emprunt à lots. Cette opinion ne peut mieux se préciser que dans la réponse du ministre des travaux publics d'alors, à M. de Tournon, l'un des membres de l'assemblée, qui estimait qu'il n'existait aucune différence entre le fonctionnement d'une loterie d'Etat et l'émission d'un emprunt à lots.

Aussi, oppose-t-on aux partisans de cette thèse, que les personnes de droit public, comme la Ville de Paris ou le Crédit Foncier (décret du 21 décembre 1853, art. 8), autorisées à émettre de pareils emprunts, ne le peuvent faire sans une autorisation administrative. Ils vous répondront que, loin d'appuyer l'idée de prohibition, cette formalité ne fait que l'infirmier : la Ville de Paris est soumise à la tutelle administrative et ne peut emprunter sans autorisation. Le Crédit Foncier est un établissement dont l'organisation se rapproche de celle des personnes administratives.

Ils ajoutent en outre, qu'à la différence de la loterie, le porteur d'une valeur à lots ou à primes :

1<sup>o</sup> Reçoit un intérêt diminué (sans doute par l'espoir d'un gain), mais est sûr d'être remboursé du capital versé ;

2<sup>o</sup> Touche le plus souvent des lots d'un montant peu élevé et d'un nombre moins important ;

3<sup>o</sup> Bénéficie de tirages fréquents répartis dans le temps ;

4<sup>o</sup> Peut gagner un des lots dont la somme est égale à la différence de l'intérêt non versé, tandis que, dans une loterie, leur montant total est toujours inférieur à celui des mises, même diminué des frais d'administration ;

5<sup>o</sup> Achète une obligation d'un prix plus élevé que celui du billet d'un jeu de hasard.

Ces arguments ont conduit également à distinguer l'emprunt à lots dit « bienfaisant », de celui du type « loterie ».

a) Le premier est caractérisé par un sacrifice d'intérêt très bas. Il comprend des lots d'un montant élevé. Il comporte des tirages très fréquents.

Le second exige du souscripteur une lourde perte d'intérêt, n'a que des lots moyens, et ne procède à ses opérations d'amortissement que deux ou quatre fois par an.

b) Dans l'emprunt à lots type loterie, le porteur court le risque de ne point retrouver entièrement son capital, tandis qu'il lui sera remboursé en totalité dans l'emprunt à lots dit : « bienfaisant ».

Cependant, la doctrine et la jurisprudence n'ont

pas adopté cette interprétation, et ont toujours assimilé à peu près unanimement l'emprunt à lots et la loterie. M. Jèze considère ces émissions comme caractérisées par le versement à fonds perdus d'une mise, dont le produit est attribué à un petit nombre de participants désignés par le sort.

Ces deux caractères : pure chance et perte d'une partie des intérêts, lui suffisent pour justifier l'assimilation.

M. Thaller écrit : « Les émissions d'obligations à lots sont des loteries véritables » (1).

Au contraire, n'a pas le caractère d'un emprunt à lots, l'émission d'obligations avec primes. On appelle ainsi celles délivrées aux souscripteurs contre le versement d'une somme inférieure à la valeur nominale des titres qui seront remboursés intégralement. La différence constitue la prime. Le hasard intervient dans le remboursement, cette opération se faisant par des tirages échelonnés sur un certain nombre d'années. Ce mécanisme ne saurait, à lui seul, justifier un prétendu caractère de loterie.

L'émission de telles valeurs suppose les trois caractères suivants :

1<sup>o</sup> Le montant du remboursement est identique pour tous les porteurs de titres ;

2<sup>o</sup> La prime constitue un gain d'importance minime, en proportion du capital versé ;

3<sup>o</sup> Les remboursements doivent se faire en une certaine durée déterminée à l'avance, et suivant un tableau d'amortissement.

(1) THALLER et PERCEROU, *Droit Commercial*, 5<sup>e</sup> édit., 1916, p. 420.

Nous voyons donc que, dans l'ensemble, la loterie d'Etat présente les mêmes caractères juridiques que ceux de la loterie privée, et nous pouvons les réunir l'une et l'autre dans l'essai de définition suivante :

La loterie est l'opération qui permet d'attribuer par le sort, un lot mobilier ou immobilier, grâce à des moyens de publicité et se manifestant, le plus fréquemment, par une disproportion entre le gain espéré et le sacrifice consenti, pouvant aller jusqu'au risque de la perte totale de la mise (1).

(1) Nous croyons devoir mentionner à titre de curiosité la formule mathématique de probabilités de gain à laquelle est parvenu M. LAURENT (1). « Si une loterie se compose de  $n$ ... numéros dont « on doit en tirer successivement  $n$ ... au hasard, la probabilité de « gagner en désignant  $\alpha$  numéros sortants à l'avance est :

$$\begin{array}{lcl} C_{n-\alpha}^{m-\alpha} & : & C_n^m = \frac{(m-\alpha) \dots (m-\alpha-n+1)}{1.2.3\dots (n-\alpha)} \\ & : & \frac{m (m-1) \dots (m-n+1)}{1.2.3 \dots n} \end{array}$$

« et si l'on spécifie l'ordre dans lequel sortiront ces numéros :

$$A_{n-\alpha}^{m-\alpha} : A_n^m = \frac{(m-\alpha) \dots (m-\alpha-n+1)}{m (m-1, \dots (m-n+1)}$$

(1) M. H. LAURENT, *La Grande Encyclopédie*, t. 22 S. loterie, p. 585.

## CHAPITRE II

### Historique de la loterie en France

---

#### 1<sup>re</sup> SECTION. — LES DIVERSES LOTERIES ORGANISÉES EN FRANCE

A. — 1533 A 1776.

La loterie est apparue, en France, vers 1533.

Des Italiens introduisirent en notre pays la pratique de blanches (1) commerciales ; en 1539, François I<sup>er</sup> octroie à Jean Laurent le privilège exclusif de les organiser contre paiement d'une redevance annuelle de 2.000 livres tournois. En un siècle de superstition et d'obscurantisme, il est facile d'entrevoir les supercheres, les promesses fallacieuses et chimériques auxquelles pouvaient donner naissance ces opérations de hasard. Les marchands forains sont les premiers à protester contre la concurrence déloyale qui leur est ainsi faite par les teneurs de blanches. Les Parlements provinciaux s'émeuvent. Louis XIII les approuve. Il n'allait pas en être de même de son successeur qui autorise le lancement d'un nombre considérable de loteries.

(1) Le blanc est un jeu de hasard se jouant avec 52 cartes enfermées dans un étui de bois. Il y avait des cartes blanches et noires. Ces dernières étaient les moins nombreuses et gagnaient, seules.

En 1653, nous voyons l'apparition du premier emprunt-tontine. Des capitalistes, ayant sensiblement le même âge, consentent un prêt à l'Etat, qui s'engage à verser au groupe une annuité constante, dont le montant cessera d'être payé au décès du dernier d'entre eux (1).

L'opération est particulièrement alléchante pour les prêteurs, qui nourrissent l'espoir de figurer parmi les survivants du groupe et de recevoir, de ce fait, chaque année, des arrérages de plus en plus importants. Pour l'emprunteur, la combinaison est des plus aléatoires. Elle ne deviendrait avantageuse que « si la vie de tous les participants sans exception est plus courte que la vie moyenne qui a servi de base aux calculs pour la fixation de l'annuité » (2).

Elle fut lancée sur la proposition de son inventeur, M. Laurent Tonti qui créait une société composée de prêteurs répartis en dix groupes, qui devaient verser, en espèces, une somme globale de 20 millions 500.000 livres.

Le roi s'obligeait, de son côté, en contre-partie, au paiement d'une rente annuelle de 1 million 25.000 livres, soit de 102.500 livres par classe. Les prêteurs étaient répartis suivant leur âge, savoir :

- dans la 1<sup>re</sup> ceux de moins de 7 ans ;
- dans la 2<sup>e</sup> ceux de 7 à 14 ans ;
- dans la 3<sup>e</sup> ceux de 14 à 21 ans ;
- dans la 4<sup>e</sup> ceux de 21 à 28 ans ;

(1) Dans la tontine de 1734 l'Etat bénéficiait du quart des extinctions.

(2) M. JÈZE, *Revue de science et de législation financière*, 1925, p. 239.

dans la 5<sup>e</sup> ceux de 28 à 35 ans ;  
dans la 6<sup>e</sup> ceux de 35 à 42 ans ;  
dans la 7<sup>e</sup> ceux de 42 à 49 ans ;  
dans la 8<sup>e</sup> ceux de 49 à 56 ans ;  
dans la 9<sup>e</sup> ceux de 56 à 63 ans ;  
dans la 10<sup>e</sup> de 63 ans et au delà.

La somme à verser par chaque participant était de 300 livres par action, donnant droit à un revenu de 15 livres qui s'augmentait chaque année d'une quote-part des arrérages des membres décédés.

M. Tonti fut nommé contrôleur à vie de l'institution, aux appointements de 12.500 livres avec augmentations annuelles progressives.

Pendant tout l'ancien régime, nous enregistrons l'existence concomittante de loteries :

1<sup>o</sup> *Comme source de recettes*, destinées à des affectations spéciales, privées ou publiques ;

2<sup>o</sup> *Comme moyen de faciliter la souscription d'emprunts* (tontines, emprunts-loteries...).

Jusqu'en 1700, il n'y aura que des loteries particulières. En 1656 une première, dont le produit doit être affecté à l'établissement d'un pont en pierre devant relier le Louvre au Faubourg Saint-Germain, mais dont la réalisation ne put avoir lieu.

En 1658, une seconde permet de fournir les ressources nécessaires à la création de l'hôpital général de Paris.

En 1700, un arrêt du conseil du roi, autorise l'émission de la première véritable loterie officielle. Jusqu'en 1776, nous verrons coexister des loteries particulières et une loterie royale. En 1701, grâce à l'institu-

tion, les 24 quartiers de Paris sont dotés de pompes à incendie.

Dans le même temps, nous voyons la province imiter la capitale. Par ce même procédé, Angers construit un collège et Amiens un hôpital. Des tontines sont lancées en 1689, en 1696, en 1709, 1733, 1734, 1743, 1745, 1749 et 1759. Des emprunts-loteries, ainsi que des loteries de remboursement, font leur apparition au commencement du XVIII<sup>e</sup> siècle.

Le contrôleur général de Chamillard organise celles-ci, les lots consistant en des contrats de rente viagère : « Sa Majesté désirant procurer à ses sujets un moyen agréable et commode de se faire un revenu, en donnant au hasard des sommes si légères, qu'elles ne puissent leur causer aucune incommodité ».

Le contrôleur général Orry emprunte, de 1730 à 1743, une somme globale de 83 millions.

A ce moment, outre les lots que les porteurs de billets pouvaient gagner en souscrivant aux emprunts-loteries, les perdants avaient droit à une rente de 5 %.

En 1747, Machault d'Arnouville imagine une combinaison nouvelle : les sommes versées par les souscripteurs étaient remboursées, dans un certain délai, avec une prime calculée au taux de 4 %. En outre, les billets donnaient droit à des tirages dans lesquels on pouvait gagner des primes ou des lots, et, par ce procédé, il fit souscrire, de 1747 à 1755, pour 67 millions de livres d'emprunt viager.

B. — DE 1776 A 1793.

Aux termes d'un arrêt du 21 décembre 1776 (1), la loterie royale de France devient une institution d'Etat. « Aucun particulier ne pourra, à l'avenir, vendre, crier, « distribuer ou colporter des billets et listes de la loterie royale de France, ainsi que des loteries de piété « et des enfants trouvés y réunies, s'il n'est avoué de « l'administration de ladite loterie et, par elle, pourvu « d'une commission et d'une plaque ou écusson en « cuivre portant : d'un côté, les armes du Roi, et de « l'autre ces mots : « loterie royale de France » et le « numéro auquel le colporteur sera attaché ».

A partir de cette date, l'institution est devenue une ressource du budget de l'Etat, toutes les loteries particulières étant supprimées, à l'exception de la loterie de piété et des enfants trouvés.

Elle est organisée sous la forme du « lotto ». Les numéros étaient au nombre de 90 dont 5 seulement devaient gagner.

Les joueurs avaient le choix entre 7 combinaisons :

1<sup>o</sup> L'extrait simple ou mise sur un numéro déterminé ;

2<sup>o</sup> L'extrait déterminé, mise sur un numéro dont l'ordre de sortie était déterminé ;

3<sup>o</sup> L'ambe, ou mise sur une suite de deux numéros ;

4<sup>o</sup> L'ambe déterminé, ou mise sur une suite de deux numéros dont l'ordre de sortie était déterminé ;

5<sup>o</sup> Le terne ou mise sur une suite de trois numéros, dont l'ordre de sortie était déterminé ;

(1) Préparé par le contrôleur général CLUGNY.

6° Le quaterne, mise sur quatre numéros, dont l'ordre de sortie était déterminé ;

7° Le quine, mise sur cinq numéros, dont l'ordre de sortie était déterminé.

Les mises possibles variaient selon la combinaison choisie ; elles pouvaient atteindre : 10.000 livres pour l'extrait simple, mais ne pouvaient dépasser 3 livres pour un quine.

Les lots variaient entre 15 fois la mise pour l'extrait simple, et 1 million de fois pour le quine.

L'administration de la loterie était confiée à un contrôleur général des finances, qui avait sous ses ordres un intendant et douze administrateurs, assujettis à cautionnement. Un fonds de réserve de 1 million était constitué, destiné au paiement des lots.

La loterie royale fonctionna avec succès, et procura au Trésor des recettes moyennes annuelles d'environ 10 millions de livres, dans les années qui précédèrent la fin du régime (1).

Pendant cette période, les emprunts-loteries continuent à être émis pour des sommes considérables (2).

A la veille de la Révolution, Louis XVI fut obligé de tenir un lit de justice, pour contraindre le Parlement à enregistrer un de ses édits, concernant une nouvelle émission.

(1) La loterie royale rapportait, d'après NECKER, un revenu annuel de 14 millions de £ (Jacques BRESSON, *Histoire financière de la France*. Paris, 1829, t. 2, p. 34) ; d'après BRIENNE : un revenu annuel de 9.860.000 fr. (MARION, *Histoire financière de la France depuis 1745*, t. I, p. 454).

(2) Voir 4<sup>e</sup> partie, chapitre II : Rôle de la loterie d'Etat. Ses conséquences financières, l'énumération des emprunts successifs émis entre 1776 et 1793.

A cette époque, le souscripteur recevait une reconnaissance au porteur, lui donnant droit au paiement d'intérêts fixes annuels, et des « billets de chance » le faisant participer à des tirages à lots.

C. — DE 1793 A 1836 (1).

La loterie a survécu à la monarchie. Plusieurs décrets de l'époque révolutionnaire en réglementent l'organisation : décrets du 3 juillet 1790, du 25 mars 1791, du 30 septembre 1791, du 20 janvier 1792.

La Loterie nationale fut supprimée par la Convention en 1793 sur le rapport de Thuriot. Mais, bientôt, le Directoire, toujours à court d'argent, pensa à la rétablir. Dès Germinal an V, un projet fut repoussé par les Anciens, malgré l'avis favorable des Cinq-Cents. Mercier avait cependant soutenu sa cause par des arguments intéressants : « La Révolution elle-même « en déplaçant tant de fortunes, en les faisant passer « par tant de mains différentes, en les métamorphosant « d'une manière si inattendue, si précipitée, n'a-t-elle « été autre chose qu'une immense loterie !... On veut « à tout prix s'enrichir et l'on n'est plus disposé « comme autrefois à acheter l'aisance par un travail « long et opiniâtre, on est devenu, à la fois, paresseux « et cupide ». Mais Dupont de Nemours prouva aux Anciens qu'aucun motif financier ne pouvait être assez puissant pour la justifier : « Le gouvernement se « dévoue à une profession infâme par elle-même, et « se permet publiquement une conduite que toutes les « lois, divines et humaines, lui enjoignent de punir

(1) Voir MARION, *Histoire Financière de la France*.

« chez un particulier ». Mais, si le Gouvernement ne tenait pas lui-même cette banque honteuse, n'était-il pas à craindre que le peuple mit aux loteries étrangères, et que l'argent sortit de la République ? « Non, » répond l'orateur, ce serait faire tenir au Gouvernement, le langage de ce filou de comédie qui disait : « je vais vous prendre votre argent, car je m'intéresse à vous, et j'ai des raisons de craindre que votre poche ne soit percée ». Cependant, en septembre 1797, la résistance des Anciens tomba, et la loterie fut rétablie. Un arrêté du 13 octobre 1797 en fixa l'organisation. La situation financière était alors des plus critiques, et la moralité des moyens financiers importait peu, comme le prouve le rapport de Fabre au Conseil des Cinq-Cents. « De tous les genres de contributions, il n'en est point qui trouvent moins de censeurs dans la masse du peuple et plus de partisans qu'une loterie nationale. On est atteint, bon gré, mal gré, par les autres impôts. Il est libre à chacun de ne point contribuer à celui-ci.

« La suppression de la loterie nationale a fait perdre à l'Etat un revenu de 12 millions, et l'étranger s'est approprié cette branche de nos ressources. Les loteries de Cologne et autres, ont établi des bureaux en France, et la masse de notre numéraire, déjà très affaiblie par l'émigration, s'écoule encore par ces canaux toujours ouverts ».

La loterie nationale était rétablie sur les mêmes bases qu'avant sa suppression (1). Elle ne tarda pas à

(1) Sous la forme du lotto avec cinq gagnants sur 90 numéros les tirages continuant à avoir lieu, comme par le passé, à Paris, Bordeaux, Lyon, Strasbourg et Lille.

procurer quelques ressources au budget. Dans celui de l'an IX ses recettes étaient prévues pour 6 millions, mais, sous l'habile administration de Gaudin, elles donnèrent 8 millions 673.000 fr. Dès l'an X, on demande 10 millions de francs à la loterie nationale. Elle donne un produit net de 11 millions  $1/2$ , sur un revenu brut de 18 millions 480.000 fr. En l'an XI et en l'an XII, les recettes prévues sont de 12 millions, mais elle procure 14 millions de fr. sur un ensemble de recettes de 684 millions. Son rendement se maintient, dans des conditions à peu près semblables, durant le cours de l'Empire. En 1813, elle fournit au Trésor Public, 15 millions sur les 1150 millions qui entrent dans ses caisses.

Les prohibitions de la législation royale et révolutionnaire contre les loteries particulières et étrangères, furent maintenues, et des peines sévères édictées contre les contrevenants.

Par la loi du 3 Frimaire an VI, toutes agences établies pour réaliser des ventes sous forme de loteries, avec ou sans mélange de lots ou primes en argent, effets mobiliers ou immobiliers, étaient punissables.

Enfin, l'article 4 de la loi du 9 Germinal suivant, autorisait des poursuites contre les personnes ayant reçu ou tenu la banque pour des institutions étrangères ou particulières, de même que contre celles qui auraient prêté ou loué un local pour le simple tirage de celles-ci.

Son fonctionnement subsistera pendant le Consulat, l'Empire et la Restauration, malgré les critiques dont elle est l'objet. Le prix minimum du billet est fixé à un franc, alors qu'il était, antérieurement, sous l'ancien régime, de 12 sols.

Une loi du 26 Messidor, an III (14 juillet 1795), envisageait l'établissement d'une tontine nationale, qui devait être complétée par une loterie entre les actionnaires. Elle n'eut aucun succès. Une loi du 17 pluviôse an IV (16 février 1796) en suspendit les effets.

#### D. — LA LOI DE 1836.

Sous la pression de l'hostilité des esprits éclairés, une ordonnance du 24 février 1829 limite le fonctionnement de la loterie dans un certain nombre de départements, et, le 21 avril 1832, le principe de la disparition totale est votée pour le 1<sup>er</sup> janvier 1836. La loi du 21 mai 1836, décidait, en son article 1<sup>er</sup>, que les loteries de toutes espèces sont prohibées, comme immorales, et décide que toutes contraventions à cette prohibition, sera punie des peines portées à l'article 410 du Code pénal (1).

Dans un article 5 elle excepte toutefois des dispositions qui précèdent, les loteries d'objets mobiliers, exclusivement destinées à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts, lorsqu'elles auront été autorisées dans les formes qui seront déterminées par des règlements d'administration publique.

Dans les premières années qui suivirent la promul-

(1) Ceux qui auront tenu une maison de jeu, de hasard, et y auront admis le public, soit librement, soit sur la présentation des intéressés ou affiliés, les banquiers de cette maison, tous ceux qui auront établi ou tenu des loteries non autorisées par la loi, tous administrateurs ou agents de ces établissements, seront punis d'un emprisonnement de deux mois au moins, et de six mois au plus, et d'une amende de 100 fr. à 6.000 fr. Les coupables pourront être, de plus, à compter du jour où ils auront subi leur peine, interdits pendant cinq ans au moins, et dix ans au plus.

gation de la loi de 1836, les loteries privées furent peu nombreuses et la plupart d'entre elles consacrées à des œuvres de bienfaisance. A partir de 1850, leur nombre augmenta sensiblement. Une des plus fameuses fut celle du « Lingot d'or » qui, en 1851, fit courir tout Paris. Ce morceau d'or qui constituait le gros lot arrivait de Californie et avait une valeur de 400.000 fr. Il était exposé sur le plateau d'une balance et faisait l'objet de nombreuses convoitises.

Pratique peu recommandable, le Gouvernement avait encouragé le placement des billets par les maires, adjoints, juges de paix, percepteurs, curés même, avec une remise de 3 %. Le succès fut énorme. Les journaux faisaient chaque jour une grande publicité et facilitaient même l'émission par des ventes. L'administration de l'entreprise céda les billets à un taux supérieur au taux de l'émission. Le Préfet de Police dû intervenir et décida par un arrêté que : « vendre les « billets au-dessus du prix d'émission était un véritable « abus de mandat de la part de l'administration ; mais « que les ventes de billets faites par des particuliers « qui en sont légitimes propriétaires, sont et demeurent « licites et permises ».

De 1851 à 1867, il y eut un grand nombre d'émissions privées. On peut citer parmi les plus importantes : la loterie nationale de bienfaisance des artistes dramatiques, celles de Notre-Dame d'Angers, de Notre-Dame de Melun, la Loterie Picarde, celles de Plombières, du Musée Napoléon (Amiens), de la Caisse de la Société des Membres de l'Enseignement, Monténégro, des Orphelins d'Orly, des Enfants Pauvres, et des Municipalités de Saint-Cloud, de Chateauroux, de

Bordeaux, etc... On voit, par cette énumération, que la bienfaisance s'exerçait véritablement} sous toutes ses formes.

Les lots comprenaient des objets de différentes natures ; le plus souvent ils étaient en argent, quelquefois en œuvres d'art, avec des primes en livres, bijoux, musique. Comme les tirages n'étaient pas toujours à date fixe, le public se lassa : la loterie de bienfaisance, après avoir végété 4 ou 5 ans, dût se transformer sous le nom de « loterie des arts et des lettres ». Celle de Saint-Point, en faveur de Lamartine, dont le montant était d'un million de francs, et le gros lot de 100.000 fr., fut couverte en six mois. Dût-elle son succès au prix du billet qui n'était que de 25 centimes, ou à la popularité de Lamartine ?

Toutes ces émissions eurent à soutenir, à leur début, une concurrence vive et connurent de nombreux déboires qui se manifestèrent par l'ajournement successif de leurs tirages. Elles n'étaient ni très courues ni très prospères. Comme les autorisations administratives étaient accordées largement, leur nombre se multiplia bientôt considérablement. Elles présentèrent au public des garanties de moins en moins sérieuses.

La guerre de 1870 ralentit, pendant plusieurs années, leur activité. Mais le réveil fut brillant. La loterie nationale de l'exposition universelle de 1878 émit 12 millions de billets. Elle eut bientôt de nombreuses émules ; parmi les plus importantes, on peut citer : les loteries des Artistes dramatiques (1 million 600.000 billets), Nationale Algérienne (5 millions de billets), de la Ville de Lille (5 millions de billets), Franco-Espagnole

(5 millions de billets), de l'Union Centrale des Arts Décoratifs (14 millions de billets), Tunisienne (6 millions de billets), Lorraine (6 millions de billets), de l'Association des Journalistes Républicains (4 millions de billets), etc... Le nombre des billets émis fut de 77 millions en 8 ans, et encore, faudrait-il leur ajouter une multitude de billets de tombolas : locales, municipales, étrangères même, d'œuvres de bienfaisance de toutes sortes autorisées par les Préfets et les Maires.

Pour que le public ne pût se plaindre de manquer de billets, un montant de 2 millions de francs sur les 6 millions de la loterie d'Amsterdam fut placé en France par tolérance du Gouvernement. La loterie de Vérone, refusée par le Ministère de l'Intérieur, le 4 mai 1883, plaça de nombreux billets en France, malgré cette interdiction. Elle comprenait : 50.000 lots gagnants, d'un total de 2 millions 500.000 francs, déposés à la Caisse d'Epargne Civique de Vérone. Le prix du billet était de 1 fr. 25.

Les billets des loteries des Artistes dramatiques, Nationales, Algériennes, furent enlevés en peu de temps parce que leurs émissions étaient échelonnées, et que leur administration était confiée à des hommes éminents et honorables. Elles n'eurent que peu de frais de publicité et de commission. C'est ainsi que les théâtres vendaient à leurs guichets des billets de la loterie des Artistes dramatiques. Son émission ne dura que 20 jours. Mais un grand nombre de billets furent placés à des marchands qui n'avaient que 15 jours pour les vendre, d'où leur baisse de prix au fur et à mesure que le jour du tirage approchait. L'émission de la loterie Algérienne dura cinq mois.

Bientôt, leur nombre s'accrut, la concurrence apparut, les frais de publicité devinrent de plus en plus élevés, les remises accordées de plus en plus fortes et les ajournements de tirages de plus en plus fréquents. Les organisateurs se livraient à une véritable débauche de publicité sous toutes ses formes, parce que la concurrence était, non seulement nationale mais étrangère, et qu'ils ne disposaient pas de l'aide des agents de l'Etat pour le placement.

Les loteries de l'Union Centrale des Arts Décoratifs, d'un capital de 14 millions de francs, furent émises pour la création d'un musée des arts industriels. Elles devaient avoir 2 millions 200.000 francs de lots. Son émission dura 2 ans 1/2 et le bénéfice net fut de 6 millions. Le reste étant consacré aux lots, aux remises, aux acheteurs et aux frais généraux. Ce fut donc un véritable succès. Son émission fut longue parce qu'elle venait après celles des expositions universelles de 1878, des loteries Algériennes et des Artistes dramatiques, et qu'il y avait au même moment, sur le marché, 35 millions de billets.

Dès 1884, le public est désabusé, la loterie Lorraine, pour venir en aide aux cultivateurs de Meurthe-et-Moselle, dont les récoltes avaient été saccagées par la grêle, ne peut effectuer qu'un seul tirage et deux ans après son émission, son montant n'était pourtant que de 6 millions. La loterie des Artistes musicaux, venue deux ans après celle des Artistes dramatiques ne réussit pas. De même, celle de l'Association des Journalistes Républicains, après le succès remporté par la Société des Gens de Lettres.

Le public se lasse donc aussi vite qu'il s'enthou-

siasme. Cette constatation peut être intéressante pour l'organisation d'une loterie nationale qui tend à devenir un moyen financier permanent. La psychologie particulière du Peuple Français semble se prêter difficilement à la continuité de telles institutions.

## 2<sup>e</sup> SECTION. — LES PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES

Le 19 juin 1909, M. Clemenceau dépose sans succès une proposition de loi demandant l'abrogation de la faculté laissée aux pouvoirs publics d'autoriser l'émission de loteries privées.

Le 12 février 1910, MM. Ournac et Dellestable, sénateurs, intervenaient dans le débat des retraites ouvrières et déposaient un amendement aux termes duquel il devait être institué « une loterie nationale dont le  
« produit viendra en déduction des charges incombant  
« à l'Etat du fait de la présente loi, toute autre loterie étant désormais interdite ».

Et M. Ournac (1) d'exposer « que si la loi de 1836 a  
« supprimé la loterie, ce n'est pas parce qu'elle est  
« immorale, c'est à cause des abus auxquels elle donne  
« lieu. Et en effet, à cette époque, elle était tellement  
« entrée dans les habitudes du pays, qu'on s'y  
« livrait, même dans le commerce et dans l'industrie ;  
« l'on faisait miroiter toute espèce d'objets aux yeux  
« de ceux qu'on sollicitaient de prendre des billets. Et,  
« bien entendu, la bienfaisance n'était pas le but réel,  
« alors que, parfois, il n'existait même pas un gage

(1) *J. O. Sénat, Débats*, p. 249 et suiv.

« suffisant pour garantir les billets émis »... Et l'orateur d'ajouter : « En Italie pour l'exercice 1908 et pour  
« une recette de 85 millions de liras, la loterie a  
« donné un boni net de 40 millions de liras. En Espagne, en 1906, pour une recette de 118 millions, le  
« bénéfice a atteint 41 millions ». Et M. Ournac de conclure en disant : « Faisons un calcul de comparaison. L'Espagne a une population de 18 millions.  
« L'Italie en a une de 33 millions et la France possède  
« 40 millions d'habitants. En établissant une proportion, qui, bien entendu, et je m'empresse de le  
« déclarer, ne peut être absolue, il est permis cependant d'escompter, étant donné cette relation au point  
« de vue des habitants que si on appliquait la formule italienne, la loterie donnerait en France 50 millions;  
« si on appliquait le système espagnol 70 à 75 millions.

« Le jeu, que vous le vouliez ou non, existe partout,  
« On joue dans les casinos, on joue dans les villes  
« d'eaux, on joue dans les cercles, on joue aux petits  
« et grands chevaux, on joue partout. »

M. Briand, président du Conseil, fut amené, au cours des débats à faire connaître son opinion. Faisant observer : « que, si la loterie est un impôt volontaire, il n'en faut pas moins rechercher par qui il  
« serait supporté. Que l'expérience démontre que cet  
« impôt est acquitté surtout par la catégorie des  
« citoyens nécessiteux. Ce sont les petits qui achètent d'ordinaire les billets de loterie. La veille des  
« tirages, alors que l'espoir est violemment surexcité  
« chez les petites gens, on remarque une diminution  
« sensible dans la consommation des denrées de pre-

« mière nécessité. Le pain, même, est moins con-  
« sommé. Parmi les produits dont la consommation se  
« trouve restreinte, il y en a qui supportent des charges  
« fiscales. Le rendement de l'impôt fléchit donc néces-  
« sairement. » Et M. Briand de s'opposer au vote  
de l'amendement déposé qui fut retiré par son  
auteur.

Le 1<sup>er</sup> mars 1910, une loi était votée décidant que  
pourraient être autorisées les loteries en faveur  
d'œuvres de haute solidarité sociale...

\* \* \*

Depuis la fin des hostilités, un certain nombre de  
propositions parlementaires ont été déposées tendant  
à l'organisation de loteries d'Etat.

Dès janvier 1919, M. André Lefèvre préconisait  
l'émission d'un emprunt à lots pour le paiement des  
indemnités aux victimes de la guerre (1) basé sur  
le système de la loterie.

Il était approuvé par certains de ses collègues,  
MM. Augagneur (2) et Renard. Si la proposition n'était  
pas adoptée, sa suggestion allait, en fait, être retenue  
par la loi du 10 octobre 1919, créant le Crédit Natio-  
nal, pour faciliter les réparations et dommages causés  
par la guerre, qui prévoyait que les émissions de  
cet établissement, pourraient être du type « à lots »  
(observons que cette loi autorisait en France, pour la

(1) Ch. des députés, 22 et 23 janvier 1919, 7 mars 1919.

(2) J. O. Chambres. Session ordinaire. Documents parlemen-  
taires, 1919, p. 1170.

première fois depuis 1787, le lancement d'emprunts d'Etat à lots).

M. Galmot déposait le 25 novembre 1920 une proposition de loi prévoyant qu'à titre exceptionnel, une loterie nationale serait organisée par le Ministère des Finances (1). Elle devait comporter une émission mensuelle de 45 millions de billets de 25 fr. chacune, avec un montant de 500 millions de francs de lots (exempts de tout impôt ou retenue, mais soumis toutefois à l'impôt général sur le revenu). Il était en outre mentionné, que la loi cesserait d'avoir effet le 1<sup>er</sup> janvier 1930. Son auteur prévoyait que l'institution assurerait un bénéfice mensuel de 500 millions, soit une ressource annuelle au Trésor de 6 milliards.

Nous étions en présence de prévisions exagérément optimistes. Mais ce qu'il y a de curieux à retenir dans cette proposition, c'est la division des billets en trois catégories : correspondant à trois types de lots dont l'importance serait, suivant la catégorie, en raison inverse du nombre des lots.

Dans la première, billets bleus, il y aurait un nombre considérable de petits lots :

|                      |            |
|----------------------|------------|
| 100.000 lots de..... | 500 francs |
| 600.000 lots de..... | 250 francs |

Dans la seconde, billets blancs, des lots de moyenne importance :

|                      |               |
|----------------------|---------------|
| 5.000 lots de.....   | 10.000 francs |
| 150.000 lots de..... | 1.000 francs  |

(1) J. O. Chambres. Session extraordinaire. Documents parlementaires, p. 302. Annexes, n° 1684.

Dans la troisième catégorie, billets rouges, il y avait un petit nombre de gros lots :

|                     |             |
|---------------------|-------------|
| 15 lots de .....    | 1 million   |
| 15 lots de .....    | 500.000 fr. |
| 30 lots de .....    | 250.000 fr. |
| 100 lots de .....   | 100.000 fr. |
| 200 lots de .....   | 50.000 fr.  |
| 400 lots de .....   | 25.000 fr.  |
| 4.000 lots de ..... | 10.000 fr.  |

D'autres propositions de loterie étaient présentées par M. Bellet le 30 mars 1921, et par M. Dessein le 16 janvier 1923.

MM. Albert Meunier, Henri Gallois et Maurice Bosquelle, déposaient à leur tour, le 9 février 1923, une proposition de loi tendant à assurer l'équilibre du budget de 1923 (1).

Faisant observer que « les crédits prévus pour la « reconstitution des régions libérées étaient inférieurs « aux besoins. Qu'il était impossible de prévoir une « augmentation des impôts, et que, pourtant, des res- « sources nouvelles devaient être trouvées sans retard ». Qu'une loterie était susceptible de les fournir. Il était envisagé d'en instituer une, s'élevant à 10 milliards, par l'émission de 10 millions de billets de 1.000 fr., divisibles en dixièmes. La continuité de celle-ci devait être assurée pendant 10 ans. Des tirages étaient prévus les premiers et troisièmes dimanche de chaque mois, et les lots émis devaient représenter un montant global de 1.890 millions.

L'idée était reprise à nouveau par M. Loucheur, le 22 février 1923, et par M. Lefèvre le lendemain.

(1) 9 février 1923. *J. O. Débats*, 1923, proposition 5558.

M. de Lasteyrie, Ministre des Finances, déclarait le même jour, à la tribune de la Chambre des Députés, qu'il n'était pas hostile à l'émission d'une loterie pour équilibrer le budget de 1923. Nous nous trouvions, au Parlement, recevoir l'écho de la campagne qui avait pris naissance au sein de groupements économiques qui votaient des ordres du jour en réclamant la réalisation (conseil de direction du Comité Republicain du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture. Union des Intérêts Economiques) et dans la presse (*Le Temps*, décembre 1922). Mais il allait falloir attendre 10 ans pour qu'une loi en décidât l'application.

Plusieurs propositions d'émission de loterie furent déposées en 1924 : la première par M. Proust, dont le produit était destiné au financement de la restauration des régions dévastées.

Une seconde par M. Pierre Forgeot (1) qui avait pour but de fournir au Trésor des fonds destinés à un remboursement partiel des avances consenties à l'Etat par la Banque de France et qui s'élevaient alors, aux termes de la Convention du 31 décembre 1923, à la somme de 22.000.000 de francs sur une circulation de 38 milliards.

Cette opération de déflation apparaissait nécessaire à son auteur, si on voulait agir sur-le-champ pour empêcher le franc de baisser.

« Avant de recourir à l'impôt, il semble préférable  
« de faire appel à la contribution volontaire du  
« citoyen. La loterie est une nouveauté qui peut

(1) Chambre des députés, 11 février 1924, n° 7117 (documents parlementaires, *J. O.*).

« plaire. Si elle échoue, la légitimité de la contrainte  
« sera démontrée. »

Ce sont les raisons essentielles qui semblent se dégager de l'exposé des motifs de la proposition.

Au 31 décembre 1924, la circulation des billets devait être réduite à 35.000.000 000 et si, à la date du 1<sup>er</sup> août 1924, le produit net n'avait pas atteint 5 milliards, les impôts directs et indirects devaient subir dès le 1<sup>er</sup> septembre, une majoration de 20 %.

De son côté, M. Bonnefous (1) soumettait à l'approbation de ses collègues un plan de loterie d'Etat aux termes duquel les bons de la Défense Nationale en circulation, devaient être remplacés, à l'échéance, pour les porteurs qui y consentiraient, par des bons à lots de même valeur, donnant droit, chaque année, à des tirages de lots fixes, pendant une période de 50 ans, et le montant annuel des lots atteignait 1 milliard 45 millions, savoir :

|                  |                     |
|------------------|---------------------|
| 1 lot de.....    | 100 millions par an |
| 2 lots de.....   | 50 millions par an  |
| 4 lots de.....   | 25 millions par an  |
| 12 lots de.....  | 10 millions par an  |
| 52 lots de.....  | 5 millions par an   |
| 365 lots de..... | 1 million par an    |

Quant aux bons non primés par des lots, ils devaient être remboursés, dans la pensée de l'auteur, en 50 ans, à raison d'un amortissement de 2 % par an (ce qui représentait une charge annuelle de 1 milliard 200 millions).

(1) Chambre des députés (documents parlementaires, *J. O.*), 14 février 1924, n° 7135.

M. Bonnefous estimant à 4 milliards 200 millions, les arrérages des 60 milliards de bons de la Défense qui se trouvaient en circulation, l'opération lui apparaissait représenter, pour le Trésor, une économie annuelle des plus sensibles. La mesure devait être volontaire et l'échange n'avoir lieu que pour les porteurs de parts qui y consentaient.

Cette suggestion ne fut pas adoptée par la Commission des Finances de la Chambre.

Sans plus de succès, en 1931, une nouvelle proposition de loterie était formulée par M. de Tastes pour secourir les chômeurs.

### CHAPITRE III

## Historique de la loterie dans les pays étrangers.

---

Dans ce chapitre nous allons donner quelques renseignements généraux sur les loteries européennes, de nature à faire comprendre l'examen comparatif des résultats auxquels les divers pays sont parvenus en employant des méthodes différentes (1).

#### GRANDE-BRETAGNE.

Dès le <sup>xvi</sup><sup>e</sup> siècle des loteries sont autorisées. Leurs ressources sont affectées à des œuvres d'utilité publique. Il convient de citer d'une façon toute particulière celles réalisées de 1567 à 1569 par la Reine Elisabeth, qui s'élevèrent à un montant de 5 millions.

En 1689 les loteries particulières furent interdites, à l'exception, toutefois, de celles de la société des Pêcheries Royales.

La première tontine est pratiquée en Angleterre en 1692 (2).

(1) Voir *supra*, 3<sup>e</sup> partie, chap. II.

(2) D'autres tontines ont été organisées en 1766 et 1789, elles eurent peu de succès, il n'en fut pas de même en Irlande, (1775-1776-1778).

Puis, on se sert des lots pour faciliter le lancement d'emprunts.

En 1694 le « Million lottery » d'un capital de 1 million de £ émis en titres de 10 £.

Ensuite, successivement, les émissions suivantes :

|            | Montant<br>de l'emprunt<br>en millions de £ | Montant<br>de lots<br>en milliers de £ |
|------------|---------------------------------------------|----------------------------------------|
| 1710 ..... | 1,5                                         | 135                                    |
| 1711 ..... | 1,5                                         | 135                                    |
| 1712 ..... | 2                                           | 186                                    |
| 1712 ..... | 1,8                                         | 168                                    |
| 1713 ..... | 0,5                                         | 35                                     |
| 1714 ..... | 1,4                                         | 116                                    |
| 1719 ..... | 0,5                                         | 26                                     |
| 1719 ..... | 0,5                                         | 30                                     |

A partir de cette date, la loterie réapparaît simultanément, comme un moyen de recettes, et desancements d'emprunts sont émis entre 1761 et 1768. Elle deviendra une source permanente de revenus en 1769, sur la proposition du chancelier de l'Echiquier, lord North, procurant au Trésor environ 350.000 £ par an. Il en fut ainsi jusqu'en 1777, date à partir de laquelle de nouveaux emprunts-loteries furent émis pour le financement des dépenses de la guerre américaine (1).

|               |      |                        |
|---------------|------|------------------------|
| En 1777 ..... | 5    | millions de £ sterling |
| En 1778 ..... | 6    | —                      |
| En 1779 ..... | 12   | —                      |
| En 1780 ..... | 12   | —                      |
| En 1781 ..... | 12   | —                      |
| En 1782 ..... | 13,5 | —                      |
| En 1783 ..... | 12   | —                      |
| En 1784 ..... | 6    | —                      |

(1) *Revue Science et Législation financière*, 1923, p. 168.

C'est la date du dernier emprunt à lots qui a été émis en Angleterre. Mais, jusqu'en 1824, la loterie continua à fonctionner. A la suite d'une campagne ardente, elle fut abolie en 1826 comme nuisible, (public nuisances) et des sanctions pénales, particulièrement graves, furent édictées contre tous ceux qui contreviendraient à la loi. Ces dispositions légales sont toujours en vigueur (1) sauf en Irlande. L'Etat libre a obtenu, en 1822, un statut particulier qui lui a permis de faire voter par son Parlement, le 4 juin 1930, une loi l'autorisant à organiser, au bénéfice des hôpitaux et institutions médicales, des sweepstakes, loteries privées *sui generis*, dont l'examen, même sommaire, ne rentre pas dans le cadre de cette étude. Diverses tentatives d'émissions d'emprunts à lots ont été faites. Aucune d'entre elles n'eut de succès, à la suite des interventions ministérielles. M. Austen Chamberlain déclarait le 26 juin 1919 devant le Parlement que « l'emprunt à lots n'est pas pratiqué par les pays de la situation et du crédit du Royaume-Uni ».

« Ce serait assimiler nos méthodes et nos principes, « ainsi que notre crédit à ceux de pays avec lesquels « nous n'avons pas été, jusqu'ici, comparés (2). »

#### LA LOTERIE ESPAGNOLE.

C'est Charles III qui fit introduire, en septembre 1763, le lotto en Espagne. Son produit devait être

(1) Malgré une tentative faite en 1918 pour autoriser des loteries au profit d'établissements charitables. *Revue Science et Législation financière*, 1919, p. 71.

(2) *Revue de Science et Législation financière*, 1924, p. 524.

destiné à des œuvres de bienfaisance (entretien de l'hôpital de Madrid). La loterie fut exploitée sous cette forme jusqu'en 1882, date à laquelle sa suppression fut décrétée pour assurer le plein succès de la « loteria » nationale, qui fonctionnait depuis 1811.

Cette dernière, dont la forme s'inspirait de celle existant au Mexique, s'apparentait, de façon directe, aux concepts des grandes loteries pratiquées dans les autres pays d'Europe. Réorganisée par la loi de Finances du 30 juin 1892, elle fonctionne encore aujourd'hui, produisant au Trésor des ressources considérables, qui ont dépassé, certaines années, 1 milliard de francs.

En tenant compte de la baisse de la monnaie espagnole, le produit net des recettes, pour l'année 1933, semble devoir atteindre 900 millions de francs.

Cette institution est la plus importante des loteries d'Etat, non seulement par son capital et ses bénéfices, mais encore par le montant de ses gros lots qui atteignent, à certains tirages, jusqu'à 32 millions de francs.

Elle fait l'objet d'émissions périodiques ordinaires ou extraordinaires. Les premières ont lieu trois fois par mois. Chacune d'entre elles est différente, à la fois par le nombre des séries, (1) celui des billets, (2) leur prix et l'importance des lots.

Sont considérées comme extraordinaires : la première de janvier, la seconde de mai et la troisième

(1) Il est fréquent que la première loterie mensuelle émette 6 séries, la seconde 4 séries et la 3<sup>e</sup> 3 séries.

(2) Les prix varient par billets, entre 30 à 50 pesetas, suivant la série.

de décembre. C'est à l'occasion de cette dernière, dite : « Loterie de Noël », qu'est effectué le tirage concernant le gros lot de 15 millions de pesetas. Leurs billets sont d'un prix beaucoup plus élevé. Ils atteignent 150 pesetas pour l'émission de janvier, 500 pesetas pour celle de mai et 2.000 pesetas pour celle de décembre. Souvenons-nous toutefois qu'en Espagne les billets sont divisibles par dixièmes.

L'institution est administrée sous la Direction du Ministre des Finances, par un fonctionnaire dénommé : « Directeur général de la loterie », qui fixe les dates des tirages, le nombre et le montant des billets. Il est chargé de l'organisation des bureaux de vente dans les diverses régions et, à cet effet, se fait seconder par de nombreux fonctionnaires (délégués) ayant le contrôle des administrations de loterie (1), bureaux officiels de vente des billets. Ils se font aider dans leur travail par des vendeurs ambulants qui doivent être agréés par le Ministre des Finances.

Toutes les administrations sont tenues de verser un cautionnement en espèces, qui varie suivant la classe (2). Leur rémunération est de 1 % des recettes pour les loteries extraordinaires. Elle oscille entre 2 et 5 % pour les autres émissions.

#### LE LOTTO ITALIEN.

Le lotto est pratiqué en Italie depuis le milieu du xv<sup>e</sup> siècle.

Il semble être originaire de Gênes, et l'on explique

(1) De première et de deuxième classe, suivant les régions.

(2) Il est, au minimum, de 2.500 pesetas.

historiquement son mécanisme en rappelant que cette ville était gouvernée par un conseil de 5 sénateurs, choisis sur 90 concurrents, dont les noms, jetés dans les urnes, étaient tirés au sort. Les cinq premiers sortants étant désignés pour exercer la suprême puissance. Les habitants, à la veille du tirage au sort, faisaient entre eux des paris sur ses résultats et l'ordre de sortie des noms : c'était pratiquer le lotto...

Malgré leurs efforts les autorités génoises ne purent réfréner ce goût du jeu des populations et, dès 1644, son exploitation fut concédée à Giacomo Dinegro.

Venise, Florence, Milan, Turin et Rome s'initièrent successivement aux mystères de l'institution.

Naples s'y adonna la dernière, mais avec une passion telle qu'en 1860 le produit de la loterie, dans les provinces Napolitaines, atteignit 40 % des recettes totales :

|                             |                    |
|-----------------------------|--------------------|
| Provinces napolitaines..... | 6.820.500 livres   |
| En Piémont.....             | 3.398.500 —        |
| En Sicile.....              | 2.188.700 —        |
| En Lombardie.....           | 1.920.700 —        |
| En Toscane.....             | 971.600 —          |
| L'Emélie.....               | 853.400 —          |
| La Marche.....              | 88.100 —           |
|                             | <hr/> 16.241.500 — |

Nous remarquons que ce sont les provinces de l'Italie méridionale qui apparaissent, dès cette époque, pratiquer le lotto avec le plus de ferveur.

C'est encore l'impression qui se dégage des statistiques les plus récentes. La moyenne annuelle des mises par tête, atteindrait ; 14 livres 1/2 à Naples,

11 livres 1/2 à Palerme (provinces du Sud), et ne dépasserait pas 8 livres 60 à Turin.

La loi du 27 septembre 1863 a érigé le lotto en institution d'Etat. Après quelques modifications apportées en 1871, une nouvelle loi fut votée en 1881 qui constitue la première loi organique de l'institution. Le 19 mars 1908, de nouvelles dispositions législatives intervenaient, déterminant ses conditions de fonctionnement et d'administration.

Cinq combinaisons restent possibles : (l'ambe déterminé et le quine sont supprimés).

Les gagnants touchent, selon la combinaison qu'ils ont choisie, des sommes atteignant :

|             |                                   |
|-------------|-----------------------------------|
| 10 fois 1/2 | leur mise avec l'extrait simple ; |
| 52 fois 1/2 | avec l'extrait déterminé ;        |
| 250 fois    | avec l'ambe ;                     |
| 4.250 fois  | avec le terne ;                   |
| 60.000 fois | avec le quaterne.                 |

Depuis 1918 la gestion de la loterie est confiée au secrétariat général du Ministère des Finances qui a la haute direction sur les bureaux de vente, eux-mêmes répartis en huit circonscriptions (Bari, Florence, Milan, Naples, Palerme, Rome, Turin, Venise).

Un décret royal de 1925 a fixé à 0 lire 30 le minimum du prix des billets, qui était, depuis 1908, de 0 lire 12.

Nous devons mentionner que des emprunts loteries furent pratiqués en Italie par un certain nombre de grandes villes : Gênes, Milan, Naples et Venise. Il faut

(1) COSTES, *Les loteries d'Etat en Europe*. Payot, éditeur, p. 88.

enregistrer deux emprunts à lots d'Etat : ceux de Naples et de Calabre.

Pour assurer la restauration de ses régions dévastées, l'Italie a émis, par décret royal du 31 décembre 1920, un emprunt à lots, semblable à ceux de la plupart des Etats des autres Nations Alliées (1).

#### LA LOTERIE POLONAISE.

La première autorisation de loterie en Pologne remonte à 1768. Elle consacrait la concession, pour six ans, de l'émission d'un lotto dont le montant devait être destiné à fournir au budget un complément de ressources dont il avait besoin.

En 1774, une nouvelle concession de six ans est consentie au banquier Tepper, contre versement d'une somme de 180.000 zlotys. Mais les concessionnaires s'acquittent mal de leurs obligations, et, en 1808, nous voyons se créer au Ministère des Finances deux directions chargées de l'organisation des émissions (celle du lotto d'une part, la direction autonome de la loterie par classes, d'autre part). Pendant un demi-siècle, elles assureront le fonctionnement de ces institutions.

Le lotto, dont les tirages étaient bi-mensuels, rapportait, dès 1795, un produit annuel d'environ 250.000 zlotys, pour atteindre, en 1820, le chiffre de 600.000 zlotys.

(1) A rapprocher des émissions françaises du Crédit national, et des emprunts à lots de la Fédération des Coopératives pour les dommages de guerre, qui furent autorisés en Belgique, par une loi du 2 janvier 1931, par dérogation aux dispositions de la loi de 1873.

C'est le décret du 28 avril 1808 qui allait définir la charte de la loterie d'Etat par classes.

De 1808 à 1863, son administration devait être confiée à des entrepreneurs ou concessionnaires privés, moyennant une redevance fixe.

De 1863 à 1915, il fut procédé à une exploitation directe par le Trésor.

De 1915 à 1919, ce sont les loteries allemandes, autrichiennes et hongroises qui placèrent leurs billets en Pologne. Signalons toutefois que, dès 1916, le Conseil Principal de la Protection fait accepter, par les autorités d'occupation, un projet (loterie de la R. G. O.) (1) d'une seule classe de 200.000 billets de 10 marks 30 pfennigs, qui devait réaliser un bénéfice net de 428 540 marks.

Devant ce succès, d'autres émissions eurent lieu (6 loteries de la R. G. O., 3 loteries dénommées T. K. O., initiales du nom polonais « Loterja Towarzystw Kulturalno-Oswiatowych »).

Nous n'en aborderons pas le détail. Elles ont été minutieusement décrites par M. Handelsman dans son livre : « *La loterie d'Etat en Pologne et dans les autres pays d'Europe.* »

C'est la loi du 20 mars 1920 qui devait à nouveau donner un statut à la loterie d'Etat, en décidant qu'elle s'organiserait sous la direction du Ministère des Finances, et qu'elle conserverait la forme de la loterie par classes. La Direction Générale devait définir le plan et les modalités de celle-ci, et déterminer dans quelles conditions les billets seraient placés dans le

(1) Initiales désignant en polonais le Conseil principal de la Protection Rada Główna Opiekuncza.

public par l'intermédiaire de collecteurs, tenus de verser un cautionnement préalable.

Au nombre de 639 en 1920, ils n'étaient plus que 522 en 1925, beaucoup d'entre eux ayant subi des pertes importantes, à la suite de la crise monétaire dont la Pologne eut à souffrir en 1923.

Des négociations ont été engagées à l'effet de voir admettre, sur le territoire de la ville libre de Dantzig, la vente des billets de la loterie polonaise. Mais, devant les conditions exigées pour obtenir cette autorisation (admission réciproque des loteries des deux Etats sur leur territoire respectif) aucun accord ne put aboutir, ainsi qu'en témoigne le procès-verbal rédigé les 4 et 5 avril 1922, entre les représentants des deux puissances. De sorte que, sur le territoire de la Ville libre, les seuls billets de loterie dont l'importation fut autorisée, étaient d'origine prussienne (1).

L'Etat polonais s'étant trouvé dans l'obligation de faire appel au crédit pour assurer le paiement des dépenses diverses occasionnées par le perfectionnement des communications, la création de chemins de fer, l'installation d'écoles professionnelles, la construction du port de Gdynia, émit, successivement, de 1920 à 1930, 4 emprunts à lots :

- 1° Emprunt à lots 4 %, 1920 ;
- 2° Emprunt à lots libellés en dollars (1924 et 1926) ;
- 3° Emprunt à lots 4 % de l'investissement en 1928 ;
- 4° Emprunt à lots 3 % dit « de construction » 1930 (2).

(1) HANDELSMANN, *La loterie d'Etat en Pologne*, p. 220.

(2) V. HANDELSMANN, *La loterie d'Etat en Pologne*, p. 249 et s

### LA LOTERIE AUTRICHIENNE.

La loterie d'Etat fut établie en 1751, sous le règne de Marie-Thérèse. Affermée à ses origines, elle fut administrée depuis 1788 par le Ministère des Finances. Actuellement, l'Autriche pratique tout à la fois le lotto et la loterie par classes. Le lotto ne donne lieu, en ce pays, qu'à quatre combinaisons : l'extract simple, l'extract déterminé, l'ambe et le terne, qui procurent aux gagnants, des lots atteignant 18, 90, 400 ou 11.748 fois leur mise, selon la combinaison choisie.

La loterie autrichienne comprend cinq classes. Tout billet sorti à l'un des quatre premiers tirages ne participe pas au cinquième. 70 % du montant des recettes sont attribués aux lots. Le billet qui est divisible est d'un montant total de 128 fr.

Le Trésor public retire un revenu sensiblement égal du lotto et de la loterie par classes. C'est la raison, d'ailleurs, pour laquelle la première des institutions est restée en vigueur, malgré les dispositions d'une loi votée par le Parlement autrichien en 1894, qui en prévoyait sa suppression.

### LES LOTERIES ALLEMANDES.

Vers le début du <sup>xviii</sup>e siècle, des loteries particulières par classes sont organisées en Prusse, au profit d'œuvres de charité. A la même époque, on y pratique le lotto, au moyen de concessions.

De 1793 à 1810 l'Etat Prussien tente d'administrer directement les deux sortes d'institutions, mais ses résultats étant infructueux, il revient, dès 1814, au système de la concession.

Pendant près de vingt ans, on procède à des essais, tous différents les uns des autres (on tente d'aménager le *lötto* sous la forme de loteries par classes).

C'est une loi de 1832 qui devait consacrer la formule moderne encore actuellement en vigueur, sous le nom de « loterie de Prusse et des Etats du Sud de l'Allemagne ».

Tous les semestres il est procédé à une émission de cinq classes au capital de 160 millions de marks (800.000 billets d'un montant nominal de 200 marks pour l'ensemble des classes, 40 marks par classe). Sur le montant total des recettes le Trésor du Reich (Empire fédéral) perçoit un impôt qui est actuellement de 16 23, % (il était, à l'origine, de 20 %). Les lots et primes atteignent environ 73 % du capital. C'est sur le montant de ceux-ci que l'administration prélève une redevance de 20 % destinée à faire face aux frais d'organisation, et à assurer le bénéfice des Etats participants (Prusse, Bavière, Wurtemberg et Bade).

#### LOTÉRIES DE SAXE.

Dès le début du *xviii<sup>e</sup>* siècle, des loteries sont organisées dans les principales villes de la Saxe, au profit des municipalités, plus spécialement à Leipzig et à Dresde. Mais, devant la concurrence qu'elles se faisaient mutuellement, elles fusionnèrent, en 1831, sous le nom de : « Loterie royale de Saxe ». Son succès s'accrût d'année en année, malgré les efforts des organisateurs de la loterie prussienne qui s'efforçaient de faire renoncer les divers Etats allemands, à leurs émissions particulières.

Au début du xx<sup>e</sup> siècle, l'institution subit les répercussions de la crise frappant toutes les loteries de l'Empire. En 1914, elle comportait 5 classes ; le nombre des billets était de 110.000 et le prix de chacun d'eux de 40 marks.

A l'heure actuelle, il est émis, annuellement, environ 160.000 coupures de 250 marks, pour l'ensemble des 5 classes.

#### LOTÉRIE D'ÉTAT DE HAMBOURG.

Hambourg est une des premières villes allemandes ayant organisé une loterie. C'est en effet en 1614 qu'il en est créée une au profit d'œuvres de bienfaisance. Au xvii<sup>e</sup> siècle le produit de l'institution sert en grande partie aux financements de la défense nationale.

La première émission d'Etat eut lieu en 1732. En 1914, la loterie de Hambourg comprenait 7 classes. Le nombre des billets était de 100.000 et le prix de chacun d'eux de 200 marks.

Son importance s'est sensiblement réduite ; actuellement, il n'est plus émis, annuellement, que 40.000 billets d'un montant de 204 marks.

Au xviii<sup>e</sup> siècle de très nombreux emprunts à lots furent émis par les divers Etats allemands. Après la constitution de l'Empire, une loi du 8 janvier 1871 décida qu'il faudrait désormais, pour pouvoir procéder à de telles émissions, une autorisation spéciale donnée par une loi d'Empire. Jusqu'en 1914, aucune demande de ce genre ne fut formulée. Ce n'est qu'en 1919, que, pour la première fois, un emprunt à lots de 5 milliards fut lancé.

## LES LOTERIES HOLLANDAISES.

Dès 1434, la ville de Sluis est autorisée à émettre une loterie dont la recette nette doit être affectée à des travaux de fortification.

En 1615, la Ville de Middelburg, pour des travaux du même genre, obtient une autorisation semblable.

Pendant tout le cours du xvi<sup>e</sup> siècle et la première moitié du xvii<sup>e</sup>, de nombreuses villes vont émettre des loteries au profit d'œuvres de piété ou de bienfaisance (hôpitaux, écoles, églises) ou encore pour l'édification de certains monuments (le Mauritshuis à La Haye).

A partir de 1662, elles deviennent une institution fiscale ; un monopole d'Etat à dater de 1726.

C'est le décret royal du 14 décembre 1885 qui définit le statut des loteries d'Etat aux Pays-Bas, telles qu'elles fonctionnent aujourd'hui.

Chaque année on procède à trois émissions de cinq classes chacune, comprenant 21.000 billets, dont le coût est de 60 florins (5 florins pour la première, 12 pour la seconde, 14 pour la troisième, 16 pour la quatrième, 13 pour la cinquième).

Le bénéfice de l'Etat est constitué par un impôt sur les lots qui est de 10 à 15 % du montant de ceux-ci selon leur importance.

\* \* \*

Pour compléter ces notions sommaires sur les principales institutions européennes, nous croyons devoir

donner quelques indications sur les législations de divers autres Etats.

En Grèce la loi du 30 décembre 1887 interdit toutes loteries non autorisées par les lois spéciales.

Au Luxembourg il en est de même (arrêts du Souverain en date des 3 mars 1824 et 31 mai 1828).

Une loi du 15 février 1882 est venue déterminer les conditions d'émission et les formes des autorisations qui devront être sollicitées. Les articles 301 et 304 du Code pénal luxembourgeois répriment toute infraction aux dispositions de cette loi.

En Roumanie, aux termes d'une loi du 18 janvier 1883, les loteries sont interdites, sauf le droit, pour le Gouvernement, d'en autoriser à la suite d'un règlement fait en Conseil des ministres, au profit d'œuvres de bienfaisance ou d'encouragement aux arts.

La même prohibition existe au Portugal (art. 270 et suivants du Code pénal).

Les lois civiles de l'ancien régime Russe, interdisaient la vente des billets de loteries particulières de n'importe quel genre, ainsi que des titres d'emprunts à lots (1).

---

(1) Ernest LEHR, *Eléments de droit civil russe*, t. 2, p. 955.

## **TROISIÈME PARTIE**

### **Les émissions de loteries d'État**

---

#### **CHAPITRE I**

#### **Les procédés techniques d'émission des loteries d'État**

---

##### **1<sup>re</sup> SECTION. — RÈGLES TECHNIQUES CONCERNANT LES ÉMISSIONS DES LOTERIES D'ÉTAT**

L'Etat a décidé de demander à une loterie les fonds nécessaires, soit pour équilibrer son budget, soit pour exécuter une œuvre déterminée (soutien aux arts, réparation des calamités publiques, etc...). Un grand nombre de problèmes techniques se posent alors, relativement à l'organisation de l'institution. De leur bonne solution dépendent son succès ou son échec. Les plus petits détails prennent souvent une importance considérable. Un certain nombre de règles pratiques doivent dominer ce travail d'organisation :

1<sup>o</sup> La loterie ne peut réussir qu'avec une grande publicité ;

2<sup>o</sup> Les conditions d'émission du tirage, etc..., doi-

vent être simples, claires et sans ambiguïté ; les souscripteurs se recrutant surtout dans les classes modestes peu instruites et peu familiarisées avec les problèmes financiers ;

3° Il ne faut jamais prendre trop de soins pour assurer la publicité et la rigoureuse impartialité du tirage. Il faut que le hasard soit réel : c'est cette opération qui fera les heureux de demain et aussi les déshérités de la fortune. Or, les hommes, déjà prédisposés à maudire le sort, sont naturellement portés à critiquer un tirage qui ne les favorise pas ;

4° Les gagnants doivent être sûrs de toucher les lots. Ils ne doivent pas craindre la malhonnêteté ou la mauvaise organisation des dirigeants qui pourraient les priver, en tout ou en partie, de leur dû, qu'ils ont le droit d'exiger, en vertu du contrat aléatoire qu'ils ont conclu ;

5° Enfin, comme nous envisageons cette étude à un point de vue financier, c'est-à-dire comme un procédé technique de répartition des charges publiques, nous ne devons pas oublier que cette répartition doit être faite le plus équitablement possible. Mais il y a contradiction, nous dira-t-on, entre la loterie due au hasard par excellence et une répartition équitable : la loterie n'est-elle pas l'impôt des pauvres ! Sans doute, mais certaines mesures pourront réfréner la passion des malheureux pour ce jeu du hasard et, au contraire, accroître les achats de billets par les classes riches de la Nation.

Nous étudierons les principales questions techniques qui se posent, en trois parties :

1<sup>o</sup> Procédés d'émission au point de vue administratif (ferme, concession, monopole ou exploitation directe) et au point de vue financier (modes de loterie à adopter, leur fréquence, leur importance, etc...);

2<sup>o</sup> Les conditions pécuniaires au triple point de vue du billet, du lot et du tirage ;

3<sup>o</sup> Les garanties et sûretés données aux souscripteurs.

#### PROCÉDÉS D'ÉMISSION.

##### 1<sup>o</sup> *Au point de vue administratif.*

La loterie peut être concédée par l'Etat à des particuliers, moyennant la perception de certaines redevances : c'est le système de la ferme, de la concession, du monopole ; ou, au contraire, être organisée directement par l'Etat : c'est celui de l'exploitation directe.

Etudions ces deux types, en dégagant leurs avantages et leurs inconvénients.

Le procédé de la ferme a été le plus anciennement employé, puisqu'en France, dès 1539, François I<sup>er</sup> octroyait à Jean Laurent le privilège d'établir des loteries contre redevance au Trésor Royal d'un droit annuel de 2.000 livres tournoi. Il fonctionna en France jusqu'au 30 juin 1776, date de l'établissement de la première loterie nationale par le contrôleur général Clugny.

Il est encore utilisé en Autriche et en Prusse.

Son ancienneté historique s'explique par le fait, qu'autrefois, la plupart des revenus des Etats étaient perçus sous forme de ferme. Il a l'avantage :

1<sup>o</sup> De fournir un revenu fixe, surtout si la rede-

vance est forfaitaire, pour un certain nombre d'années à l'avance. Le concessionnaire devra tenir ses engagements malgré l'aléa de la réussite.

La certitude est moins grande pour l'Etat s'il ne touche pas une taxe sur le montant des recettes. Ainsi, le Reich perçoit actuellement un impôt de 16,25 % sur les billets de loterie. On peut cependant évaluer cette ressource de la même manière qu'un impôt, lorsque la loterie est, depuis longtemps, en usage dans le pays. Le Trésor peut limiter ce risque en fixant le minimum de sa part. Les organisateurs de la loterie hongroise d'avant-guerre versaient une redevance annuelle qui ne pouvait être inférieure à 1.200.000 florins. Ce système paraît être le meilleur pour les finances d'un Etat, puisqu'il lui assure un minimum de recettes et lui permet de bénéficier d'un supplément, en cas d'augmentation de vente du nombre des billets ;

2° Il décharge l'Etat de l'organisation d'un grand nombre de questions techniques, qui ne seraient pas toujours résolues au mieux de ses intérêts. On reproche souvent aux administrations publiques d'être plus onéreuses que les autres ;

3° Un concessionnaire est plus intéressé à la réussite de la loterie que des fonctionnaires touchant un traitement fixe. Leur activité pourrait être stimulée par des primes. Mais, malgré leur modicité, elles n'en constitueraient pas moins rapidement une assez lourde charge d'où diminution de bénéfices en proportion ;

4° Il a l'avantage moral de dissocier le crédit de l'Etat de celui de l'institution, et de calmer ainsi les

protestations d'un certain nombre d'adversaires des loteries nationales. En réalité, les critiques qui peuvent être faites à ces dernières sont les mêmes, qu'il s'agisse d'une concession ou d'une exploitation directe. Mais le procédé n'en présente pas moins une supériorité incontestable. L'Etat ne donne-t-il pas la personnalité civile à certains établissements publics, lorsqu'ils doivent présenter une autonomie plus ou moins étendue, tout au moins aux yeux du public.

Le système de la ferme n'échappe pas, cependant, à certaines objections :

1<sup>o</sup> Le fermier n'a pris à son compte les risques, que dans l'espoir de réaliser des gains souvent très importants. Sans doute, le contrat qu'il a passé peut les réduire sensiblement. La majeure partie du profit des entrepreneurs de la loterie de Prusse, est constituée par une retenue de 20 % sur le montant des lots. Mais pourquoi le Trésor ne chercherait-il pas à se rendre acquéreur de ce bénéfice ? Il a avantage, à l'origine, à donner la préférence au système de la ferme, et lorsque l'institution est assurée du succès, qu'elle est entrée dans les mœurs des habitants, il peut la prendre à sa charge, avec tous les avantages et moins de risques. C'est ce qui est arrivé en France, à la fin du xvii<sup>e</sup> siècle. Le gouvernement royal s'est substitué aux entrepreneurs fermiers. En Prusse, au contraire, l'exploitation directe ne donna, de 1793 à 1810, que de médiocres résultats, et l'on revint au système de la concession sous forme de monopole ;

2<sup>o</sup> Les entrepreneurs peuvent se livrer à des abus qui forcent les Pouvoirs Publics à reprendre à leur

compte le fonctionnement de la loterie: c'est ainsi que le gouvernement prussien essaya de gérer lui-même celle de 1793.

3<sup>o</sup> Il y a des cas où l'Etat présente une garantie, une solvabilité, une sécurité plus grandes que les entrepreneurs particuliers. Il a peut-être moins d'intérêt de prendre à sa charge son organisation, tout au moins du point de vue moral, si les acheteurs de billets sont surtout des étrangers (Danemark et Hambourg).

Le système de la ferme se subdivise lui-même en :

1<sup>o</sup> Exploitation par concession simple ;

2<sup>o</sup> Exploitation par monopole.

Dans le premier cas, l'Etat peut concéder l'administration de l'institution à plusieurs fermiers, s'ils remplissent les conditions exigées par lui. Dans la plupart des cas, une seule organisation (individus ou collectivité) a, en exclusivité, la loterie.

Ce dernier procédé doit avoir les préférences des gouvernements, puisque les exploitants se feront ordinairement concurrence les uns les autres. Ils pourront sans doute, parfois, s'entendre au mieux de leurs intérêts. Mais, ordinairement ils n'y parviendront pas, et, fatalement l'administration sera obligée de ne donner son appui qu'à certains d'entre eux, ou, cas plus rares, s'ils s'entendent ce sera aux dépens du Trésor. Aussi les Puissances, d'ailleurs peu nombreuses, qui adoptèrent l'installation de la loterie sur leur territoire, avec le système de la concession, durent bientôt y renoncer. Les deux loteries qui fonctionnaient en Saxe fusionnèrent en 1831.

En outre, il est plus facile à un Etat de prendre la suite d'un monopole que celle de plusieurs concessions.

En résumé, l'organisation administrative des loteries nationales comprend actuellement : soit des monopoles, soit l'exploitation directe.

Il faut, maintenant, étudier les divers organes administratifs de la loterie, qu'elle soit exploitée par un monopolisateur ou par l'Etat lui-même.

A la tête de l'organisation, se trouve une direction générale qui commande les intermédiaires placiers, qu'elle approvisionne en billets et dont elle centralise les recettes.

Lorsqu'elle est administrée par l'Etat, sa gérance dépend du ministère des Finances, soit directement, comme en Italie, (loi du 19 mars 1908), soit par l'intermédiaire d'une direction générale, comme en Espagne ou en Pologne. A sa tête est un fonctionnaire, dont les attributions sont plus ou moins étendues.

Si les billets sont émis en grand nombre, et si les émissions sont fréquentes et périodiques, cette organisation est complétée par des délégués placés à la tête de circonscriptions territoriales. En Espagne, dans chaque capitale de province, nous constatons la présence d'« administrations » de première ou de deuxième classe, suivant que les recettes y sont supérieures ou non à 50.000 pesetas par an.

L'Autriche, avant la guerre, était subdivisée en huit bureaux de lottos, dont les sièges étaient à Vienne, Linz, Graz, Prague, Brünn, Lemberg, Trieste et Innsbruck.

La loterie italienne, depuis 1908, a réparti en huit

régions, ses bureaux de vente : Bari, Florence, Milan, Naples, Palerme, Rome, Turin et Venise.

Enfin, si l'institution fonctionne sous forme de concession ou de monopole, le statut qui fixe les rapports entre l'Etat et le concessionnaire prévoit le plus souvent un capital pour garantir le paiement des lots. Celui de la loterie nationale des Pays-Bas est actuellement de 1 million de florins. Même dans le cas d'une exploitation directe, un fonds de réserve peut être constitué. L'arrêté du 30 juin 1776, qui constitue la véritable création en France de la loterie royale, prévoyait la constitution d'un fonds de réserve de 1 million de livres, porté, l'année suivante, à 2 millions.

Les organismes chargés de placer directement les billets au public, peuvent être : soit des colporteurs, soit des agences formées spécialement à cet effet, soit des services en rapport avec un nombreux public (bureaux de tabac, bureaux de poste, bureaux des agents des contributions, etc. .), soit des institutions, associations, sociétés, lorsque tout ou partie du bénéfice est à leur profit, soit des banques,

Le placement par colporteurs est le plus ancien. Il correspond aux formes employées alors pour mettre en rapport acheteurs et vendeurs. Pendant longtemps, jusqu'à la mise en circulation des chemins de fer, ce genre de commerce a eu une grande activité. Il était le complément nécessaire des foires et marchés périodiques. Ce placement était d'ailleurs commun aux loteries d'Etat comme à celles de bienfaisance. De nombreux arrêts royaux définissent la situation, on serait tenté de dire le « statut » de ces colporteurs.

Rien n'est plus caractéristique à cet égard, que les articles 2, 4, 5 de l'arrêt du conseil du 11 décembre 1776 qui fixe les détails d'organisation de la première loterie royale de France.

En Espagne, encore actuellement, les administrations ou bureaux officiels engagent, sous leur responsabilité, des vendeurs ambulants, agréés par le Ministre des Finances. Ces placiers n'hésitent pas à faire la vente jusque dans la rue. Ce système, pour être primitif, a l'avantage de mettre en contact, direct et permanent, les marchands de billets et le public. Il paraît préférable à celui des agences officielles.

Ces dernières sont, au contraire, moins nombreuses, mais présentent plus de garanties : les billets faux, que l'on peut toujours craindre, s'écoulent moins facilement, les teneurs de ces agences doivent fournir un cautionnement important. Le plus souvent, ils prennent à leur compte les billets qu'ils sont chargés de vendre, comme en Pologne, sous le régime tzariste. Ils assurent à l'Etat une fixité de placement, puisque les invendus restent à leur charge.

Un procédé mixte concilie à la fois les avantages des deux systèmes de placement. C'est celui qui confie la vente des billets aux personnes dont la profession ou la fonction les appellent journellement à être en rapport avec un nombreux public, comme les tenanciers de bureaux de tabac, les agents des postes et des contributions. Lorsqu'il s'agit des premiers ils peuvent être obligés de prendre ferme des billets. En ce qui concerne les seconds, de sérieuses garanties sont offertes au public : il court moins le risque d'acheter des billets faux, surtout à un prix supérieur au taux fixé :

on ne peut, malgré les mesures prises pour empêcher une hausse illicite, enrayer cette spéculation lorsque la loterie connaît la grande faveur du public.

Les sociétés de secours, les associations d'anciens combattants, les associations agricoles peuvent être chargées de placer un certain nombre de billets, lorsqu'une partie du bénéfice est réservée à leur profit. Elles peuvent être assez facilement surveillées par l'administration, puisque leur existence et leur développement dépendent d'elle. De plus, directement intéressées à la réussite de l'opération, les commissions accordées aux placiers leur profitent.

Un autre système, propre à assurer le succès de l'institution, consiste à charger les établissements de crédit ou les banques, de la vente de billets. Ces organismes, par leur grand nombre de succursales et leur habitude d'assurer le placement de grosses émissions, sont bien préparés à ce genre d'opération. Leur concours est surtout utile lorsque l'institution ne paraît pas assurée d'un complet succès. On reproche souvent, non sans raison, aux financiers, d'exiger de grosses commissions et même de majorer, malgré les mesures prises, le prix imposé, mais leur concours paraît nécessaire lorsque le montant de la loterie est élevé, lorsqu'il y a des émissions fréquentes, lorsque l'on est en période de crise économique, ou tout au moins lorsque les capitaux sortent difficilement.

Pour recourir aux banques, tout dépend des circonstances. Il y a surtout lieu de ne pas exagérer le taux du pourcentage à allouer. L'opération est souvent relativement facile pour elles, leur organisation primitive ne leur imposant pas une lourde charge supplé-

mentaire. Elles peuvent prendre ferme des billets. Elles en assurent alors la vente, les invendus restant à leur charge. Ou bien elles touchent simplement une commission sur le nombre des coupures vendues, comportant une rémunération moins élevée, l'Etat n'ayant plus les mêmes certitudes de gain, et les placiers ne courant aucun risque.

L'idéal, dans un Etat démocratique, serait de se passer de ces intermédiaires. Mais il n'est pas toujours facile d'éviter leur concours, pour les raisons qui viennent d'être indiquées.

## 2<sup>o</sup> *Au point de vue technique.*

*Diverses formes de loteries.* — L'Etat, ayant organisé administrativement sa loterie, et ainsi résolu d'importantes difficultés, se trouve aussitôt en face de problèmes non moins complexes, intéressant l'organisation technique. Quel mode de loterie adopter ? Avant d'entrer dans l'examen technique il convient de passer en revue les divers types de l'institution. On peut les ramener à trois principaux.

1<sup>o</sup> *Le lotto*, d'origine italienne, est une forme de spéculation reposant sur les principes suivants : il y a 90 numéros sur lesquels on peut miser, dont 5 de gagnants. Si l'on se contente d'en choisir un, sans en indiquer l'ordre de sortie parmi les cinq tirés, on a pratiqué la mise appelée « extrait simple ». La probabilité de succès est de  $5/90$  ou  $1/18$  et le joueur vainqueur recevra, en pratique, une somme d'argent représentant de 14 à 18 fois sa mise.

Mais il peut diminuer ses chances de gain, dans le

but d'augmenter, en cas de succès, l'importance de celui-ci, en choisissant un numéro et en en fixant l'ordre de sortie, parmi les 5 gagnants, c'est « l'extrait déterminé ».

La probabilité de réussite se réduit à  $1/90$ . En cas de succès le vainqueur touche de 60 à 70 fois sa mise.

On peut envisager des combinaisons de plus en plus compliquées ; le choix de deux numéros qui devront sortir de suite : c'est la mise qualifiée « d'ambe ». La probabilité de succès est de  $1/401$ , et les remboursements effectués sont de 240 à 270 fois la mise.

Il est possible de préciser l'ordre de sortie de ces deux numéros : c'est « l'ambe déterminé ».

En effectuant le même jeu sur trois numéros, la mise qualifiée de « terne », fait ressortir un espoir de gain de 1/117.480. Sur 4 numéros : « quaterne », la chance se réduit à  $1/511,038$ . Enfin, avec 5 numéros, « quine », à 1/8.789.832.

2° *La loterie par classes.* — Elle est originaire des Pays-Bas. La classe est une série d'échéances ou termes, échelonnés sur une certaine période de temps. Chaque terme est marqué par un tirage comprenant un certain nombre de lots à distribuer. Chaque billet ne donne droit qu'au tirage de la classe pour laquelle il a été pris : on doit donc souscrire autant de billets que de classes (ordinairement 5 ou 6). On ne peut participer à une classe déterminée, qu'après avoir acquitté le montant des billets des termes précédents, et, éventuellement, les impôts s'y rapportant.

Habituellement, pour ne pas laisser la clientèle, les lots les plus importants sont mis dans les dernières

classes. Aussi les billets coûtent-ils de plus en plus chers à mesure que les tirages diminuent. Le nombre des souscripteurs devient forcément moins important mais leur chance de gagner augmente. Les organisateurs peuvent même lui donner un attrait, sans cesse nouveau, en accordant gratuitement à ceux qui n'auraient jamais gagné, un billet pour la première classe de la loterie suivante. C'est le système pratiqué à Hambourg.

3° *La loterie simple*. — Elle est originaire de l'Europe occidentale. Elle ne comprend qu'un seul tirage. Elle est basée sur la sortie, par le sort, de numéros ou de lettres, ou de numéros et de lettres combinés. Elle s'effectue donc rapidement, en une seule fois.

A la loterie simple, on peut en rattacher d'autres, présentant des modes de tirage plus ou moins compliqués et originaux, comme les sweepstakes irlandais et luxembourgeois, qui reposent à la fois, sur le sort et sur un événement, comme l'ordre d'arrivée de chevaux dans une course célèbre.

Quelle est la valeur aux points de vue financier et moral de chacun de ces types ?

1° Le *lotto*, tout au moins dans ces dernières combinaisons, permet au joueur d'obtenir un lot considérable avec une mise minime. Mais, comme il risque de le décourager par le peu de chance de gagner, et comme, de plus, les dernières combinaisons sont profondément immorales, elles ont été, parfois, supprimées. L'ambe déterminé et le quiné ont été retranchés de ses loteries par le gouvernement italien. En Autriche, le quaterne et le quine ont été éliminés depuis longtemps.

Comme conséquence de la grande multiplication de la mise, celle-ci est ordinairement modique ; le lotto est donc l'organisation la mieux adaptée aux classes pauvres. Autre conséquence de sa modicité : il peut être fait de fréquentes émissions sans décourager les espérances des joueurs. On a critiqué le Directoire qui faisait procéder à 24 tirages par an, soit un tous les 15 jours. Mais le gouvernement italien en effectue un chaque semaine. Nous avons vu les attraites et les dangers du lotto pour les joueurs. Considérons-le, maintenant, du point de vue de l'Etat.

Son bénéfice est constitué par la différence entre le montant des lots versés aux gagnants et celui des lots qui devraient leur revenir mathématiquement. Il est évident que si les organisateurs courent des risques de pertes assez sérieux dans les premières combinaisons, ils sont à peu près sûrs d'être les seuls gagnants dans les dernières. « Avoir un quine à la loterie », locution de nos pères qui signifiait avoir une chance extraordinaire.

Les organisateurs de la loterie peuvent, d'ailleurs, avoir de plus grandes chances de gain, en se réservant de refuser les combinaisons prises par un trop grand nombre de joueurs, et en s'engageant, alors, à leur rembourser leur mise. Cette réserve existe en Autriche.

Malgré ses graves défauts et sa très grande immoralité en habituant au jeu les classes les plus pauvres de la population, le lotto n'en a pas eu, du moins, une vogue extraordinaire. Il s'est maintenu en Autriche, malgré la concurrence de la loterie d'Etat par classes.

Il est le système de tirage de l'institution d'Etat italienne, et le gouvernement fasciste lui-même n'a pas osé le modifier.

2° Aussi, comme nous l'avons dit, les pays de l'Europe occidentale lui ont préféré la loterie par classes.

Le prix du billet est généralement élevé dans ce genre d'émission ; il est encore accru par le fait que, pour participer aux derniers tirages qui comprennent les lots les plus élevés, il faut avoir souscrit aux précédents. Ce procédé s'adresse donc aux classes aisées de la Nation, mais l'avantage disparaît dans la plupart des cas parce que :

a) La coupure peut être souvent fractionnée, et, même si ce fractionnement n'est pas autorisé, il est à peu près impossible de l'empêcher pratiquement ;

b) Dans de nombreux cas, il est permis de payer le montant du billet en plusieurs fois. C'est une sorte de vente à crédit. On stimule de même le zèle du joueur par le jeu à la journée ;

c) Pour stimuler la passion, on augmente, comme dans la loterie polonaise actuelle, le nombre et l'importance des lots des premières classes ;

d) Les numéros sortis dans les premières classes sont admis aux tirages des suivantes. L'exemple le plus typique est celui de la loterie hollandaise où il y a une chance sur deux. Les gros lots sont peu nombreux, mais, par l'achat d'un billet, on a une chance sur deux de participer au tirage suivant, et, peut-être, de devenir le gagnant d'un lot important.

Le prix élevé des coupures facilite également leur

placement à l'étranger. Qui de nous n'a reçu les prospectus alléchants des loteries de Hambourg et du Danemark ?

L'Etat, de son côté, se réserve, soit un pourcentage sur le montant total des mises, s'il exploite directement la loterie, soit un impôt sur les billets, et parfois aussi sur les lots, s'il la concède. Le seul risque qu'il court est le non placement de toutes les coupures.

Ce système, plus simple que celui du lotto, explique qu'il est appliqué avec succès en Prusse, en Saxe, à Hambourg, au Danemark, en Pologne, etc...

3<sup>e</sup> Le mécanisme de la loterie simple est encore moins compliqué. Il est à la portée de tous les esprits. On lui reproche :

a) De n'offrir aux joueurs que des chances assez limitées de gain ;

b) D'exciter la passion du jeu des classes pauvres, par un prix de billet généralement assez modique. Cependant, il peut être élevé, comme en Espagne, mais rien ne peut alors empêcher son fractionnement.

La loterie simple permet à l'Etat de réduire la somme affectée aux lots, sans aller, cependant, jusqu'à décourager les joueurs. La simplicité relative de son organisation lui en permet l'exploitation directe sans avoir recours à la concession ou au monopole. Son succès dépend du placement des billets.

En résumé, si les gouvernants ne veulent pas trop intéresser à l'institution les classes pauvres, ils s'adresseront de préférence, malgré les raisons indiquées, aux loteries simples ou par classes, dont les

billets peuvent être d'un prix élevé et dont les tirages sont nécessairement peu fréquents...

#### IMPORTANCE DES ÉMISSIONS.

La loterie d'Etat peut se présenter comme une opération financière d'un caractère accidentel, permettant par exemple, de fournir des secours aux victimes d'une calamité, d'une catastrophe, ou de financer une entreprise de caractère passager, comme une exposition internationale, ou même, d'apporter momentanément quelques ressources à un budget en déficit. Elle peut être considérée (c'est le cas le plus fréquent) comme un moyen financier permanent (semblable à l'impôt), en assurant à l'Etat des ressources plus ou moins importantes.

Dans l'un et l'autre cas, le montant total de l'émission est déterminé à l'avance. On ne saurait assurer le placement des billets d'une loterie à guichets ouverts, ainsi qu'il est pratiqué parfois dans les emprunts d'Etat, et une certaine proportion existe nécessairement entre le montant des mises et celui des lots.

Le montant de l'émission étant déterminé, compte tenu des facteurs politiques, économiques et sociaux du moment, une nouvelle série de questions complexes, ayant toutes leur importance, se présentent aux organisateurs. Nous réunirons leur étude sous le titre de : « Conditions pécuniaires de la loterie d'Etat ».

2<sup>e</sup> SECTION. — CONDITIONS PÉCUNIAIRES  
D'ÉMISSION DES LOTERIES D'ÉTAT

La solution de ces problèmes est influencée par un grand nombre de considérations, comme la richesse nationale du pays et la répartition des fortunes, les circonstances économiques du moment de l'émission, l'importance des capitaux disponibles et leur plus ou moins grande facilité de placement, le montant des fonds à trouver, le crédit de l'Etat, la nécessité d'avoir des ressources en un temps plus ou moins long, les chances de placement à l'étranger, la fréquence de ce moyen financier, etc.

Nous grouperons en trois sections distinctes les questions relatives aux billets, celles relatives aux lots et celles relatives aux tirages. On reprochera peut-être à cette classification d'être un peu conventionnelle, mais elle paraît nécessaire pour mettre un peu d'ordre dans des problèmes qui présentent des caractères d'interdépendance très marqués, et qui doivent, nécessairement, être étudiés l'un après l'autre suivant la méthode analytique.

LE BILLET.

Il faut d'abord étudier :

1<sup>o</sup> Le prix des billets ou le montant des coupures.

Le prix des billets présente une grande importance : de lui dépend, en partie, le succès de l'institution. Il détermine également la classe d'acheteurs. Ceux d'un montant élevé sont ordinairement placés dans une clientèle aisée. On doit donc émettre de grosses cou-

pures lorsqu'on veut détourner une partie de la classe pauvre du pays de toute souscription. Ce procédé n'est d'ailleurs qu'un pis-aller, puisque, dans la plupart des émissions, les billets sont fractionnables. Même si le fractionnement est interdit légalement, il ne fonctionne que de plus belle, officieusement.

Le montant des coupures peut dépendre de la richesse du pays. En Italie (terre de prédilection du lotto, qui, pendant longtemps, fut dans une situation économique médiocre) il était de 0 lire 0045 en Sicile, aux environs de 1840, tandis que le Piémont, pays plus riche, l'avait fixé, en 1841, à une lire. Malgré les essais faits depuis l'unité des Etats, pour augmenter le taux des billets, il est actuellement de 0 lire 30 pour l'Italie entière. En Espagne, le prix le moins élevé du billet de la fameuse loterie, est de 30 pesetas : mais il est fractionnable. Il dépend également des circonstances économiques. Il est, obligatoirement, moins élevé en temps de crise qu'en période de prospérité.

Le prix du billet est aussi tributaire du mode d'émission adopté (classes, lotto, loteries simples) et de la fréquence des tirages, du nombre des coupures émises, de l'importance des lots. Actuellement, son prix est de 0 lire 30 en Italie ; en Espagne, il varie de 30 à 1.000 pesetas, étant d'ailleurs fractionnable, suivant la loterie. Aux Pays-Bas il est de 10 florins. En Autriche de 128 fr. et en Prusse de 144 fr. Le montant du billet de la loterie Nationale Française est de 100 fr.

Le taux influe également sur l'exportation des bil-

lets ; ceux d'un montant élevé sont, souvent, achetés dans les pays riches étrangers, où les loteries sont interdites. C'est ainsi que les coupures du sweepstake ne trouvent que peu de preneurs en Irlande, leur pays d'origine. Mais, par contre, ils rencontrent une grande faveur en Angleterre et dans d'autres pays où les loteries sont interdites depuis longtemps.

*Mode de paiement.* — A notre époque, on ne peut concevoir, dans une loterie d'Etat, le paiement des billets autrement que sous forme d'espèces et dans la monnaie nationale du pays émetteur. Au temps où celle-ci était rare, on aurait pu imaginer des règlements effectués en nature, dont le produit aurait constitué le montant des lots. Depuis le xvr<sup>e</sup> siècle, époque de l'exploitation des mines d'or et d'argent de l'Amérique, le versement en numéraires s'effectue, comme dans tout autre paiement, à l'Etat. Même dans les institutions dites « tombola », où les lots sont constitués en nature, les billets doivent être payés en numéraires. Ces loteries ne présentent que peu d'importance, et sont réservées à des œuvres de bienfaisance.

Le prix doit-il être acquitté au comptant ou par fractions ? Ce mode de paiement dépend d'ailleurs de son montant. Dans le lotto italien, où le billet est de 0 lire 30 une telle question ne peut se présenter. Elle n'existe que lorsqu'il atteint un taux assez élevé, constituant une dépense importante, tout au moins pour un grand nombre d'acheteurs éventuels. La plupart des organisations n'admettent, actuellement, que le paiement au comptant. Cependant, en Pologne, durant

la grande guerre, les billets de la loterie polonaise, et de celles des pays de l'Europe centrale qui y étaient placés, étaient vendus à crédit, sous forme de jeu à la journée. En quoi consiste-t-il ?

Le souscripteur, tenté par le désir d'acheter un billet, n'ayant pas son montant disponible, ne verse qu'un acompte assez faible (ordinairement le huitième). Si son billet sort pour un enjeu au moins égal au prix, sa mise est remboursée. Si le lot la dépasse il le touche, à condition de parfaire ce qui lui restait à verser sur le montant nominal du billet. Quand l'acheteur n'est pas favorisé par le hasard il ne perd que ce qu'il a versé. Ce système, qui est dangereux pour les classes pauvres du pays, n'est plus pratiqué actuellement. Il constitue, peut-être, la forme la plus dangereuse de spéculation, forme qu'a visée, chez nous, la loi de 1901 sur la vente à crédit des valeurs à lots.

*Forme.* — Le souscripteur étant en possession des billets, quelle en doit être la forme ? Au porteur ou au nominatif ?

Si le billet est d'un prix modique, il ne peut être qu'au porteur. Les formalités compliquées de cession des titres nominatifs, les oppositions en cas de perte ou de vol ne pourraient être appliquées pour des coupures de quelques francs reproduites à des millions d'exemplaires. Si le prix du billet est élevé, les nom, prénoms et adresse du souscripteur peuvent être inscrits, tout au moins sur le talon du billet comme dans le sweepstake irlandais. Ces talons servent, d'ailleurs, au tirage au sort des lots. Les gagnants

sont alors prévenus par les soins de l'administration de la loterie. Les lots ne sont délivrés que sur justification de leur identité et présentation du billet portant le même numéro que le talon.

On peut également imaginer des coupures négociables en bourse, comme celles de la loterie espagnole, mais il suffit de remarquer qu'elle joue en Espagne un rôle important dans la vie journalière, et qu'il n'y a aucune raison d'augmenter ainsi la spéculation. Si les billets sont au porteur, qu'arrivera-t-il en cas de perte ou de vol ? La loi du 15 juin 1872, modifiée par celle du 8 mars 1912 (art. 16), dit :

« Les dispositions de la présente loi, sont applicables aux  
« titres au porteur émis par les départements, les communes  
« et les établissements publics. »

*Négociabilité.* — Le porteur du billet peut-il le négocier avant le tirage ? Il s'agit de négociation en bourse, analogue à celles qui s'exercent journellement sur les valeurs.

Pour permettre d'envisager cette hypothèse, il faut que le montant du billet soit assez élevé. Mais que décider lorsqu'il s'agit de coupures d'un montant semblable à celui d'actions ou d'obligations ? La cotation en bourse paraît d'abord peu facile si le règlement de la loterie interdit de vendre des billets à un taux supérieur au taux nominal, ou alors c'est une tolérance critiquable ; le gouvernement, dans son intérêt, doit veiller attentivement à la scrupuleuse exécution du règlement général. Ces réserves faites, la cotation en bourse n'est pratiquée, dans tous pays, qu'officieusement, sauf en

Espagne où ces titres sont assimilés à des valeurs d'Etat, et sont, comme telles, négociables.

D'une façon générale, il n'est pas souhaitable que des billets de loterie d'Etat soient négociables en bourse.

*Nature juridique du billet de loterie.* — Quelle est la nature juridique du billet de loterie d'Etat ?

Dans l'ancien droit, le billet était considéré comme un effet commercial donnant droit au paiement de lots, sans autres formalités que la vérification de son authenticité. Doit-on le considérer comme un titre de même nature que le billet de banque ou le titre au porteur émis par l'Etat ? La question est assez délicate. Doit-on l'assimiler au billet de banque ne donnant qu'occasionnellement droit à son remboursement, avec une prime plus ou moins élevée ? Ou doit-on l'identifier au titre au porteur, quoiqu'il ne donne aucun droit à un intérêt ? D'ailleurs, les lois et règlements en vigueur prévoient, d'une façon générale, que les titres de rente sur l'Etat ne peuvent être frappés d'aucune opposition. Il faut des événements particulièrement graves, comme ceux de 1914-1918, pour prévoir des dispositions particulières en faveur des personnes dépossédées (lois du 4 avril 1915, 16 février 1917, 31 juillet 1918) . Ces lois ne sont d'ailleurs plus en vigueur. Le règlement général ne détermine pas sa nature juridique. Seul l'article 10 spécifie « qu'en cas « de perte ou de vol d'un billet de la loterie ou d'une « reconnaissance de dépôt établie au porteur, il ne « pourra être acceptée aucune réclamation en opposition ».

*Forme matérielle du billet de loterie.* — La nature juridique du billet de loterie étant précisée, il faut ajouter que sa forme matérielle doit être claire et précise, de façon à être comprise par tous. Lettres de séries, numéros de la tranche ou de la classe, date du tirage, nombre et montant des lots, suffisent dans la plupart des cas. Certains billets, comme ceux du sweepstake irlandais, peuvent également indiquer les conditions détaillées de la répartition des lots puisqu'elle est basée sur le nombre des partants et leur ordre d'arrivée à une course de chevaux.

A la question de la forme matérielle du billet se rattache celle de son exactitude. Quelle complication si un numéro, gagnant d'un gros lot, avait été imprimé en double exemplaire, à la suite d'une faute d'impression non rectifiée ! En droit, la question ne semble plus poser actuellement de difficultés. Les deux numéros gagnants auraient le droit de toucher, l'un et l'autre, le montant du lot sorti. Aussi, pour éviter semblable accident, les billets doivent être vérifiés très soigneusement avant d'être mis en vente. Au point de vue technique divers procédés peuvent être imaginés, mais, dans tous les cas, les numéros doivent se suivre exactement, ils doivent concorder avec ceux de leurs talons, qui seront conservés pour le cas de contestation ultérieure.

Il ne suffit pas qu'ils soient rédigés de façon claire et précise, il faut encore qu'ils soient pratiquement inimitables. A notre époque de perfectionnement des procédés du faux, cette précaution a une grande importance : d'abord au moment de l'émission, des

faussaires peuvent vendre des billets contrefaits ; ensuite, au moment du paiement des lots.

La date, le temps et le lieu de délivrance des lots peuvent être utilement ajoutés sur les billets, sans les rendre incompréhensibles. Une publicité, organisée avec soin dans la presse, précisera les indications nécessairement brèves qui figurent sur les billets.

*Divisibilité des billets.* — Il a été déjà dit, lorsque l'on a examiné le prix des coupures, que différents Etats, comme l'Espagne, l'Autriche, les Pays-Bas, la Prusse, autorisaient la divisibilité des billets qui sont ordinairement d'un prix trop élevé pour un grand nombre de souscripteurs possibles. L'éventualité a été prévue dans le règlement de la loterie nationale de 1933, et une de ses dispositions prohibe cette division.

Que penser de cette défense ou de cette autorisation ? Si la division est permise, aucune difficulté ne se présente. Mais si elle est interdite, il ne faut pas cacher qu'elle reste le plus souvent lettre morte. Les organisateurs de la loterie peuvent même avoir intérêt à autoriser, tout au moins tacitement, de telles combinaisons. Et, même en cas de prohibition stricte, la question ne pourrait se poser que si un tel accord était soumis à l'appréciation d'un tribunal.

*Timbre et enregistrement.* — Les billets de loterie constituent, pour leurs détenteurs, à la fois : titre de versement d'une somme déterminée, et éventualité de toucher un lot plus ou moins important. Ils sont donc passibles du timbre de dimension en France, conformément à l'article 12 de la loi du 13 Brumaire an VII,

de même, dans les Etats qui ont recours à ce système de fiscalité. Cette obligation est d'ailleurs négligée dans la pratique des loteries privées. Les organisations de bienfaisance sont ordinairement dispensées des droits de timbre par faveur. Celles qui n'ont pas obtenu cette dispense se l'accordent, et l'administration ferme le plus souvent les yeux.

Il a été soutenu que, dans le cas d'application de timbres-quittance, les droits qu'ils certifiaient, suffisaient. Or, la loi du 23 août 1871, qui les a établis, dit : « que les seuls reçus assujettis, sont ceux qui constituent une réception de sommes d'argent ou d'objets sans valoir titres ». Mais le billet de loterie constitue à la fois un acquit et une convention.

Ordinairement, il est dispensé de droit de timbre, ainsi que les affiches ayant pour objet de faire appel aux souscripteurs.

Il peut arriver qu'il soit présenté en justice. Il se trouve, ainsi, passible d'un droit d'enregistrement comme tout acte sous-seing privé. D'après ce qui a été dit plus haut, il doit subir les droits des créances éventuelles.

Sa vente est, de même, passible du droit proportionnel de cession de créance. Sa transmission, à la suite de décès, est également soumise aux droits de mutation par décès.

*Impôts sur les billets.* — Le montant des billets d'une loterie d'Etat doit-il être soumis à un impôt ? Si l'organisation et la responsabilité de celle-ci sont données à un entrepreneur pourvu, soit d'une concession, soit d'un monopole, la part des bénéfices revenant à l'Etat

peut être représentée par une redevance sur le produit des billets. Dans la loterie de Prusse, le Reich perçoit sur ce montant un impôt de 16, 23 %, (qui était, auparavant, de 20 %). Au point de vue psychologique, ce procédé est critiquable ; les souscripteurs ont l'impression de payer l'impôt en achetant leurs billets. Il peut pourtant être rapproché des impôts indirects ou de consommation, qui sont perçus lors d'un achat ou d'un transport par exemple. Mais l'achat d'un billet de loterie, surtout s'il est d'un prix élevé, n'est pas aussi fréquent que celui d'un paquet de café ou d'une bouteille de liqueur. Le bénéfice de l'Etat, est, en outre, lié à la vente des billets. Il dépend du nombre vendu. Il paraît préférable, pour lui, d'exiger des organisateurs une redevance forfaitaire, ainsi qu'un pourcentage sur les bénéfices lorsqu'ils dépasseront un certain chiffre.

Si l'administrateur est l'Etat lui-même, la question de l'impôt sur le montant du billet ne se pose plus, puisque la totalité des bénéfices lui reviendra.

#### LE LOT.

*Lots en nature ou en espèces.* — Les lots peuvent-ils être constitués par des meubles, des immeubles ou par des sommes d'argent ? A Rome, les tablettes carrées que lançait à la foule, l'Empereur, du haut de sa loge du cirque, donnaient droit à des lots en nature (chevaux, autruches, objets précieux, etc). En France, dès 1700, à l'apparition des premières loteries officielles, les lots furent payés en numéraires. Il en fut ainsi jusqu'en 1832, date de leur suppression. De même

l'article 5 de la loi du 21 mai 1836, qui autorise les loteries destinées à des œuvres de bienfaisance ou à l'encouragement des arts, après autorisation dans les formes déterminées par les règlements d'administration publique, n'admet que la mise en répartition d'objets mobiliers, à l'exclusion d'immeubles. Ces prohibitions remontent au xvii<sup>e</sup> siècle.

L'Etat aurait la faculté de distribuer des lots constitués par des meubles ou des immeubles, puisqu'aucune disposition ne peut le lui interdire. La mise en loterie d'objets mobiliers pourrait nuire à son crédit, celle d'immeubles ne paraît pas recommandable. L'Etat, malgré un lourd prélèvement sur les mutations d'immeubles, ne doit pas favoriser la multiplication de ces opérations, susceptibles d'entraîner de graves conséquences sociales.

*Montant des lots.* — Le montant des lots doit être déterminé par deux facteurs.

1<sup>o</sup> Il doit présenter un attrait tel, que les billets soient souscrits ;

2<sup>o</sup> Il ne doit pas entraîner de trop graves répercussions sociales.

Les lots doivent être d'un montant propre à attirer un grand nombre de souscripteurs. L'importance des plus gros lots doit frapper l'imagination, principalement des classes pauvres de la société où se recrute un grand nombre de participants. Avant 1914, le chiffre de 1 million éveillait de nombreux projets, bientôt suivis de déceptions.

Il est recommandable, d'autre part, de ne commettre aucune exagération. Un gros lot assure une vie de

rentier au gagnant, tandis que, d'un montant modéré, ou assez modique, il apporte un capital capable de faire fructifier le travail personnel, mais n'est pas suffisant pour dispenser de tout effort.

Ces deux éléments sont donc antagonistes. Les organisateurs d'une loterie d'Etat doivent les doser avec soin. Ce dosage dépend de divers facteurs : du nombre total des billets à émettre, du but de l'institution (bienfaisance ou moyens financiers), de sa périodicité, des souscripteurs éventuels : si une loterie, comme celle de Hambourg ou celle du Danemark recrute surtout des souscripteurs à l'étranger, ses organisateurs peuvent ne faire que des lots d'un montant élevé, puisqu'ils se trouveront dispersés dans un certain nombre de pays étrangers.

L'histoire nous apprend que, d'une façon générale, les gagnants de gros lots n'ont pas su conserver leur fortune due au hasard, et les avatars de la cantinière gagnante du lot de 1 million à la loterie de la presse, sont encore présents à nos mémoires.

*Nombre des lots. Leur cumul.* — La quantité des lots varie également avec le montant total des mises. Il est nécessaire que, quel que soit leur importance respective leur nombre soit assez élevé pour augmenter les chances de gain, et contribuer, ainsi, à l'attrait et à la réussite de la loterie. Si elle s'adresse à une clientèle nationale, il vaut mieux sacrifier le montant des lots à leur nombre, tandis qu'au contraire, le nombre doit être sacrifié au montant, lorsqu'il s'agit d'une loterie ayant une nombreuse clientèle à l'étranger.

Le sweepstake Irlandais, dont les billets sont prin-

ciipalement vendus hors d'Irlande, ne comprend que 57 gros lots (19 de 30.000 livres, 19 de 15.000 livres et 19 de 10.000 livres). 26 lots moyens de 1.520 livres chacun, et 1.900 petits lots de 100 livres chacun, pour un montant total de 1.941.800 livres consacré aux lots.

Dans la loterie de Prusse, tous les acheteurs sont, en majeure partie des nationaux. Il y eut, après la stabilisation, 102.000 gagnants sur 300.000 billets vendus. De même, dans celle de Saxe, telle qu'elle fonctionnait avant-guerre, il y avait 43.450 gagnants pour 110.000 billets.

Dans le type lotto, le nombre des lots dépend, naturellement, de la combinaison choisie.

Une combinaison ingénieuse permet au numéro gagnant, dans certaines loteries par classes, de participer gratuitement au tirage suivant : en Prusse, fonctionna dans des conditions à peu près identiques, de 1832 à 1914, une loterie de 5 tirages, ou classes, et, tout billet sorti dans l'un des quatre premiers, donnait droit au souscripteur de participer au tirage de la classe suivante, à condition qu'il ait, au préalable, versé le montant des mises et des impôts d'Etat relatifs aux classes déjà tirées, ainsi que les impôts se rapportant à la nouvelle classe de tirage. De même, en Pologne, les numéros sortis dans une classe, peuvent participer au tirage d'une suivante.

Le cumul des lots doit-il être autorisé ? En d'autres termes, un billet ayant droit à un lot d'un montant déterminé peut-il permettre à son détenteur d'en toucher un autre ? La question présente surtout de l'importance, si ceux attribués au porteur du billet sont, chacun, d'un montant élevé. Le cumul donne un attrait

nouveau à la loterie, mais il risque de favoriser des gagnants antérieurs. C'est ce qui explique que les organisateurs de la 26<sup>e</sup> loterie polonaise (en cinq classes, tirée de novembre 1932 à avril 1933), aient prévu que les numéros sortant dans plusieurs séries à la fois pourraient obtenir des primes.

La formule du sweepstake ne permet naturellement aucun cumul des lots. De même, celle du lotto italien, sauf si le joueur a pris plusieurs combinaisons différentes. Au contraire, le tirage d'une loterie simple peut favoriser plusieurs fois le porteur d'un même billet. Les organisateurs peuvent se contenter d'interdire le cumul des lots les plus importants, comme dans la loterie nationale de 1933.

*Répartition des lots.* — On voit, par ce qui précède, que la répartition des lots varie, suivant le mode de loterie adopté. Dans le type lotto, elle dépend de la combinaison prise. L'institution risque d'être en déficit si celle, choisie par un grand nombre de joueurs, vient à sortir. Aussi la loi de 1894, qui réformait le fonctionnement du lotto en Autriche, prévoyait que les mises déposées chez les collecteurs pouvaient être refusées par l'administration de la loterie, lorsqu'un même chiffre ou une même combinaison avait été adopté un trop grand nombre de fois. Cette mesure est peut-être critiquable, mais elle est sage, afin de garantir le remboursement intégral des lots pouvant revenir à chaque joueur.

Le sweepstake, par contre, n'a qu'un petit nombre de gagnants. Mais la majorité obtient de très grosses sommes. Les loteries par classes assurent à leurs sous-

cripteurs des chances assez grandes de gagner mais les lots sont, en général, d'un montant modique.

*Immunité fiscale.* — Les lots gagnés, aussi bien en France qu'à l'étranger, sont ordinairement soumis à un impôt. Quoi de plus juste en principe?

Les donations, les successions, qui sont des gains sans travail, sont soumis à des impôts qui deviennent chaque jour plus lourds. Les porteurs de titres sont assujettis aux taxes sur les valeurs mobilières, sauf les dérogations prévues spécialement en faveur de l'Etat emprunteur. Les gains du travail manuel et intellectuel sont également soumis à l'impôt. Enfin, le revenu général est frappé, dans presque tous les pays, d'une contribution de superposition ou d'impôt général sur le revenu. On ne comprend pas pourquoi les bénéficiaires de la loterie ne seraient pas également frappés. Comment admettre qu'un ouvrier soit obligé de verser au Trésor une fraction de son salaire, alors que le gagnant d'un lot de 1 ou de 5 millions ne lui devrait rien? En France, il en est pourtant ainsi. Il n'est soumis ni à l'impôt sur le revenu, institué par la loi du 21 juin 1875 (art. 5), ni à l'impôt général sur le revenu.

Comment expliquer cette double exemption qui choque, à première vue?

Le problème, examiné au point de vue politique et juridique, comme au point de vue économique et financier, autorise-t-il certaines exemptions fiscales à un moment où un gouvernement a un tel besoin d'argent qu'il est obligé de recourir à une loterie? Juridiquement et politiquement les dirigeants d'un pays peu-

vent, au moment où celle-ci est organisée, prévoir que les lots seront exonérés de tout impôt, mais il est bien entendu qu'ils ne s'engagent pas pour l'avenir. Si les circonstances le permettent, on ne peut que les approuver de supprimer cette exemption.

Lorsqu'elle est établie, elle est acquise, et une imposition rétroactive serait aussi malhonnête que maladroite, puisqu'elle compromettrait, pour l'avenir, le succès de telles opérations.

Economiquement, il est évident qu'un impôt sur les lots (à plus forte raison s'il est progressif suivant leur importance), comme on peut l'imaginer, diminue d'autant leur valeur. C'est ainsi que le gagnant d'un lot de 1 million, qui devrait acquitter une taxe de 20 % sur ce montant, ne toucherait, en réalité, que 800.000 fr. Le public ne s'y tromperait pas.

Cependant, au point de vue social, la justice exige qu'il n'y ait pas d'exemption fiscale, sans contre-partie équivalente, et que chacun paie suivant ses capacités. Le Trésor ne perd pourtant pas tout recours dans le cas d'une loterie : à la différence des immunités fiscales qui sont souvent accordées aux souscripteurs d'emprunts d'Etat, si le gagnant d'un lot fait un placement mobilier ou immobilier, il paiera l'impôt afférent à ce revenu, ainsi que l'impôt général sur le revenu.

En France, cette contribution, créée par la loi du 15 juillet 1914, n'est pas applicable aux heureux gagnants. Il est vrai que, d'après un arrêt du Conseil d'Etat, du 23 janvier 1921, les lots et primes de remboursement (qui sont identiques aux lots de la loterie nationale) sont considérés comme des avantages en capital, et ne sont pas à comprendre dans le revenu

global. Mais ils sont assujettis à l'impôt cédulaire sur les revenus. La loi de 1875 ne fait aucune distinction entre les bénéfices en intérêts et ceux en capital. Cette loi dit que sont taxés les dividendes, les arrérages « et tous autres produits ». L'article 5 de la loi du 21 juin 1875 (codifié art. 71) les a soumis implicitement à l'impôt, qui est actuellement de 36 % pour les lots, et de 16 % pour les revenus mobiliers et les primes de remboursement. L'immunité fiscale ne porte donc, en réalité, dans les loteries d'Etat, que sur l'impôt des lots. Malgré les critiques qu'on peut adresser à cette mesure, elle est souvent nécessaire pour la bonne réussite d'une telle institution. Quand un Etat expérimente un nouveau moyen financier, il est souvent obligé de faire des sacrifices et de commettre des entorses aux règles de la justice fiscale.

Cependant est-il juste que ces immunités s'appliquent aux étrangers qui, acheteurs de billets, ont pu gagner des lots ? Evidemment non, mais lorsque les billets sont au porteur, ce qui est le cas le plus fréquent, elles leur sont obligatoirement applicables. Il leur serait trop facile de faire toucher le montant des lots par un citoyen du pays, qui passerait, aux yeux de l'administration des finances, pour le véritable bénéficiaire.

*Date et lieu de délivrance des lots.* — Le règlement général de la loterie doit prévoir soigneusement le lieu et l'époque de la délivrance des lots.

Il importe qu'elle soit faite le plus rapidement possible, pour éviter que la faveur du public, pour l'institution, ne diminue. Le temps sera nécessairement plus long si les lots sont d'un montant élevé, parce que,

dans ce cas, certaines formalités supplémentaires, devront être exigées. Ils sont, ordinairement, payés dans les caisses publiques. Il faut que le porteur du billet ne soit pas obligé de faire un long déplacement, malgré la facilité et la rapidité actuelles de la circulation, pour toucher ce qui lui revient. Il est important également de ne prévoir qu'un certain nombre d'établissements déterminés à l'avance, pour faciliter une vérification attentive des billets et permettre la disponibilité immédiate de capitaux élevés. Cependant, si les lots sont d'un faible montant, ils peuvent être payés dans des caisses publiques d'importance secondaire, comme des bureaux de poste, des perceptions, etc..., pour la plus grande commodité des gagnants.

*Identité des gagnants. Publicité des résultats.* — Aucune identité des gagnants ne peut être exigée, puisque les billets des loteries d'Etat sont ordinairement au porteur et qu'aucune réclamation ne peut être acceptée en cas de perte ou de vol.

Il est nécessaire qu'il en soit ainsi pour éviter de multiples complications administratives, que beaucoup de participants à la loterie redouteraient. En cas de dépôt des billets dans une caisse publique à fin de vérification, leurs porteurs pourront, le plus souvent, exiger une reconnaissance de dépôt nominative. Le paiement n'interviendra alors qu'après les justifications d'usage.

Comme les coupures sont ordinairement au porteur, la publicité des noms des gagnants, surtout de ceux des gros lots, peut être, sinon supprimée, du moins

très sérieusement entravée. Les organisateurs peuvent prévoir des dispositions pour empêcher leur divulgation. Cette mesure est très sage, pour éviter des sollicitations trop empressées, ainsi que des tentatives de chantage, toujours à craindre.

*Lots non réclamés.* — Une disposition du règlement de l'institution doit également régler la destination des lots non réclamés. Un certain délai est accordé aux gagnants pour présenter les billets où les reconnaissances de dépôt, à fin de paiement des lots. Ce délai passé, leur montant sera versé à des œuvres déterminées d'avance, ou, le plus souvent, acquis à la loterie.

#### LE TIRAGE.

Le tirage est l'opération qui attribue les divers lots prévus à un certain nombre de billets désignés par la voie du sort.

Les organisateurs d'une loterie d'Etat, dont le montant est toujours très élevé, ne doivent pas regarder à des dépenses supplémentaires, sans aller, cependant, jusqu'au gaspillage, pour assurer la réussite parfaite de cette opération.

L'opération du tirage d'une loterie présente une grande importance. Les souscripteurs à la loterie ne doivent pas en suspecter la sincérité. Aussi a-t-elle été toujours, ordinairement, l'objet d'une étude très sérieuse.

Les organisateurs doivent attacher tous leurs soins aux points suivants :

- 1<sup>o</sup> L'égalité des chances doit être absolue ;
- 2<sup>o</sup> La fraude impossible ;

3<sup>o</sup> Le contrôle du public facile.

Ils se préoccuperont, ensuite, de multiples détails qui, tous, présentent leur utilité : économie et rapidité de l'opération, commodité du système de tirage adopté, mise en scène avec la plus grande publicité possible. L'opération doit se passer au grand jour.

*Date du tirage et nombre des tirages.* — Le tirage doit avoir lieu aussitôt après la clôture du placement des billets, à une date qui est ordinairement fixée dans le règlement général de la loterie. Une attente trop longue pourrait en diminuer son attrait.

Le nombre des tirages varie, suivant qu'il s'agit d'une loterie simple, d'un lotto, d'une loterie par classes. Un seul tirage suffit pour les deux premiers. Il y a, nécessairement, autant de tirages que de classes de la loterie (ordinairement 5 ou 6). Dans le lotto, les tirages peuvent même être hebdomadaires et à jour fixe, comme en Italie. On pourrait, de même, concevoir une émission unique divisée en autant de tranches que de semaines, le tirage aurait lieu chaque dimanche. Ce système a été préconisé par certains, au moment de l'établissement de la loterie nationale française de 1933.

*Lieu du tirage.* — Les tirages, quelle que soit leur fréquence, doivent se dérouler dans la même journée, pour que le public ne puisse pas imaginer des combinaisons plus ou moins possibles qui se dérouleraient hors de sa vue, entre les phases de l'opération.

Ce tirage doit avoir lieu dans une grande salle, susceptible de contenir le plus grand nombre possible de spectateurs. Il doit se faire sur une partie surélevée, de

façon qu'aucun détail n'en puisse échapper aux spectateurs. Une décoration artistique, de la musique, ajoutent une impression favorable. Les tirages s'effectueront dans une grande ville, à un jour et à une heure qui permettent à de nombreux travailleurs d'y assister. Le public doit le considérer comme une fête, à laquelle il est, non seulement le spectateur, mais l'acteur intéressé.

*Procédés techniques du tirage.* — Le problème est des plus complexes, on peut le résoudre de différentes manières. L'idée la plus simple est de renfermer dans un sac des numéros gravés sur des boules, que l'on tirera à la main (comme le lotto des enfants). Ce procédé, très perfectionné, est employé dans les tirages des obligations à lots, comme ceux de la Ville de Paris et du Crédit foncier.

On emploie une roue, tournant sur un axe horizontal, permettant le brassage mécanique des numéros qu'elle contient. Une porte, placée à sa surface, permet d'extraire ceux qui deviendront gagnants. Ils peuvent être constitués de la façon suivante : gravés sur des petits carrés de papier, qui sont roulés et enfermés dans de petits étuis cylindriques en cuivre.

Quelle est la valeur de ce système ? Il assure une égalité parfaite des chances, à condition que le brassage soit lui-même satisfaisant, ce qui est pratiquement impossible si le nombre des numéros est très élevé. La roue devrait tourner trop longtemps et les spectateurs se lasseraient. Il peut se produire des fraudes impossibles à être décelées par le public, si les numéros sont sortis à la main. On peut remédier à cet

inconvenient, par un système d'obturation électrique ne permettant que de laisser sortir un petit cylindre à la fois.

Ce système entraîne de grands frais et une surveillance très attentive. Il suffit de penser un instant au travail que représentent le contrôle et la mise en cylindres d'un million de numéros, correspondant à un nombre équivalent de titres, émission d'une importance très ordinaire pour la Ville de Paris ou le Crédit Foncier. Les numéros doivent, d'abord, être vérifiés, se suivre exactement et concorder avec ceux de leurs talons. Une fois introduits dans les cylindres, ceux-ci sont placés dans la boule. Vu le temps matériel très long de ces multiples opérations, le public ne pourra, forcément, les contrôler. Il y aurait bien une contrepartie à l'opération, qui consisterait à extraire les numéros non sortis, et à les comparer à ceux qui sont sortis : l'opération est pratiquement impossible.

Enfin, ce procédé est onéreux ; ce dernier désavantage a moins d'importance pour les grands tirages que pour les petits des sociétés privées de bienfaisance.

On peut, en partant toujours du même principe, simplifier son mécanisme en employant autant de sphères que les numéros à représenter comprennent de chiffres, et, dans chacune d'entre elles seront introduites des boules portant les numéros 1, 2, 3, etc... On représentera, de cette façon, des nombres aussi grands que l'on voudra. Le brassage sera plus parfait, le nombre des boules étant moins élevé.

La fraude est très facile malgré la publicité de l'opération si la sortie des numéros ne se fait automatiquement. Une main un peu exercée peut facilement

les changer à la sortie, ainsi que cela se faisait dans le tirage des lottos, après la Révolution Française.

Un autre système employé, surtout pour les tirages des loteries privées, est le procédé Fichet.

Les urnes sont, ici, remplacées par des roues montées sur un axe de rotation, et présentées, de champ, au public. La partie de la jante qui fait face aux spectateurs est recouverte d'une enveloppe fixe, percée d'une fenêtre de la dimension d'un des chiffres représentés sur la jante. Il suffit que la roue tourne et, en s'arrêtant, amène un numéro devant l'ouverture. Il y aura, nécessairement, autant de roues que de chiffres compris dans le plus grand nombre à composer.

La seule difficulté à vaincre, était d'empêcher que la fenêtre ne se trouve à cheval sur deux numéros. A cet effet, M. Fichet imagina un ingénieux système qui ne permet à la roue de s'arrêter que lorsque l'un des chiffres est complètement engagé. Ce système fonctionna, de façon satisfaisante, à la grand loterie de l'Exposition Internationale de 1878, et dans diverses loteries privées.

Il supprime l'idée de nombreuses fraudes puisque tout est automatique ; la mise en mouvement des roues peut être faite mécaniquement ou électriquement. Même si elle était effectuée à la main, il serait impossible à l'homme le plus exercé, de régler leur vitesse de façon à les arrêter sur le chiffre voulu. D'ailleurs, on change habituellement, au cours du tirage, les employés qui effectuent l'opération. Celle-ci est facile à contrôler par le public et ce système n'est pas très onéreux.

*Rôle de la publicité dans le tirage.* — La publicité joue un grand rôle dans le tirage des loteries, aussi bien avant qu'après l'opération.

Avant, pour amener un public aussi nombreux que possible. Il faut refuser du monde aux entrées de la salle de tirage.

Après l'opération, son compte rendu doit paraître avec force détails, dans le plus grand nombre possible de journaux, pour décider ceux qui n'ont pas pris de billets à en devenir acquéreurs ultérieurement. Et, malgré que l'anonymat des gagnants doive être généralement observé, leur personnalité perce rapidement ; leurs interviews peuvent amener une véritable contagion pour la loterie, et contribuer ainsi à son plein succès.

### 3<sup>e</sup> SECTION. — GARANTIES ET SURETÉS DONNÉES AUX PORTEURS DE BILLETS

Est-il nécessaire d'accorder des garanties et des sûretés aux porteurs de billets d'une loterie d'Etat ? Les gagnants peuvent-ils avoir la certitude de toucher les lots qui leur ont été attribués par le sort ?

Lorsque la législation des Etats autorise l'organisation de loteries privées, ne serait-ce que dans certains buts déterminés par la loi, comme par la loi de 1836 ? en France, par exemple, la loterie ne peut avoir lieu sans avoir obtenu, au préalable, une autorisation administrative. On peut ainsi accorder une certaine protection aux souscripteurs contre l'insolvabilité éventuelle ou la malhonnêteté des organisateurs. Si, malgré ces précautions, des difficultés surgissent au moment du paiement

des lots, elles sont de la compétence des tribunaux judiciaires. Mais aucune garantie supplémentaire n'est accordée, habituellement, aux acheteurs de billets de loteries privées, malgré que la bienfaisance cache souvent l'escroquerie.

Pourquoi les acheteurs des billets de loteries d'Etat seraient-ils mieux protégés, alors qu'ils traitent avec l'Etat, soit directement, soit indirectement ? Son crédit n'est-il pas supérieur à celui des nombreuses associations de bienfaisance ? Evidemment. Il ne doit pas pouvoir être suspecté de ne pas remplir ses engagements. A son prestige, il est bon qu'il ajoute des garanties qui seront véritablement nécessaires s'il n'exploite pas lui-même. Et son intérêt de rassurer les souscripteurs est d'autant plus grand, que ses loteries sont d'un montant plus élevé et reviennent, habituellement, chaque année.

Les Etats ne donnent-ils pas, également, des garanties aux souscripteurs de leurs emprunts, d'autant plus sérieuses que leur crédit est moins bon. Et, cependant, ils n'exigent pas des sociétés qui font appel à l'épargne publique de semblables garanties. Celles-ci sont à débattre entre l'emprunteur et le prêteur.

Le principal risque que courent les organisateurs est de ne pas vendre la totalité de leurs billets, et d'être obligés de déboursier, sous forme de lots et de frais d'administration, une somme supérieure à celle qu'ils ont encaissée. Il peut, parfois, arriver aussi que les frais d'administration, toujours assez élevés, même dans le fonctionnement des loteries les mieux organisées, dépassent le bénéfice : mais ce risque n'est

à craindre que dans certaines loteries privées, peu importantes.

Les garanties et sûretés remédient à ces risques. Si, en outre, les gagnants ont la certitude absolue de toucher ce qui leur revient, la somme consacrée aux lots pourra être diminuée. La sécurité compensera l'attrait du sort. Le bénéfice ainsi réalisé peut être important.

Quelles sont donc les garanties et les sûretés qui peuvent être accordées dans l'intérêt des souscripteurs ? On peut distinguer, tout d'abord, les sûretés personnelles des sûretés réelles, et les sûretés établies dans une loterie exploitée directement par l'Etat, de celles établies dans une loterie exploitée par un concessionnaire ou un fermier.

Avant d'entrer dans le détail, il faut examiner l'expression formelle de ces garanties. Doivent-elles être expresse ou tacites ?

Si la loterie est exploitée en concession, elles doivent être exprimées de façon expresse, et en termes clairs pour tous dans le règlement général de la loterie. Si la loterie est exploitée par l'Etat, la publicité de ces garanties, ou d'une partie d'entre elles, n'est pas obligatoire. Mais il paraît cependant préférable de la faire.

\* \* \*

Examinons d'abord le cas d'une loterie exploitée en concession.

Voyons quelles peuvent être les sûretés personnelles.

Elles peuvent être constituées par une garantie don-

née par l'Etat. Cette garantie ne vaut, d'ailleurs, que ce que vaut le crédit de l'Etat. Ce procédé est à rejeter. Si les organisateurs de la loterie n'ont pas assez de fonds en caisse pour payer le lot, ils feront alors appel à l'Etat qui, lié par sa promesse, devra combler le déficit. Et l'on verrait cette surprenante conséquence de la loterie : les ressources prélevées par l'impôt, sur toutes les classes de la société, même les plus laborieuses, servir à payer des lots à des gagnants, qui, pour la plupart, se hâteront de les dilapider en folles dépenses.

La garantie pourrait être également apportée par un puissant groupement financier, comme une association de grandes banques, par exemple. Elle ne pourrait être accordée que sous certaines conditions pour l'empêcher de jouer un rôle trop important. Mais, dans tous les cas, il doit être défendu à la banque d'Etat d'apporter sa garantie. Son activité ne doit pas être mêlée au succès incertain d'une loterie.

Aussi, les sûretés personnelles ne doivent-elles être considérées que comme le complément des sûretés réelles.

Les sûretés réelles peuvent être constituées par un cautionnement en numéraires ou en valeurs d'Etat. Elles peuvent être aussi assurées par des hypothèques sur les biens des concessionnaires de la loterie. On pourrait même contraindre ces derniers à placer, chaque année, une partie de leurs bénéfices en immeubles. Mais leur vente forcée pourrait entraîner de graves pertes en cas de crise immobilière. Aussi paraît-il préférable de préserver les souscripteurs par un fonds de garantie important.

Ces mesures prises en leur faveur, doivent être l'objet, de la part de l'Etat, d'un contrôle attentif. Un organisme de surveillance, présentant toutes les garanties nécessaires, et indépendant de l'activité politique de l'Etat, remplira ce rôle. Des sanctions doivent être prises (amendes, résiliation, rachat forcé) dans le cas où ces garanties ne seraient pas respectées.

\* \* \*

L'Etat exploite directement sa loterie. Il a décidé de renforcer la garantie que présente sa personnalité par des gages. Que seront-ils ?

Les sûretés personnelles sont d'abord constituées par la valeur technique, et surtout morale, de ceux qui collaborent à la loterie. Les postes supérieurs de l'organisation seront tenus par des fonctionnaires de carrière. Les conditions de leur recrutement doivent être précisées avec soin. La question devient plus complexe lorsqu'on descend les échelons de l'administration, pour arriver aux placiers, aux collecteurs, intermédiaires, en relation directe avec le public pour le placement des billets et la distribution des lots. Doit-on choisir des fonctionnaires ou des anciens fonctionnaires, comme en Pologne avant 1914 ? Ces intermédiaires présentent peut-être plus d'intégrité, mais on leur reproche leur manque d'adaptation au commerce et leurs ressources financières insuffisantes pour accomplir leur rôle. Mais, comme fonctionnaires, ils seront, par contre, soumis aux règles de la discipline administrative.

Si les collecteurs sont des particuliers, ils risquent

de se coaliser et de frauder ainsi l'Etat et les acheteurs de billets. De toutes façons, tous les placiers de billets, même les plus humbles comme les colporteurs ambulants de billets, doivent être agréés par le Ministre des Finances ou le Directeur général de la loterie.

Tous ceux qui, dans le fonctionnement de la loterie d'Etat, fonctionnaires comme particuliers, manient des fonds, doivent, obligatoirement, fournir un cautionnement. Dans tous les Etats, ceux qui détiennent des deniers publics, déposent à leur prise en fonction, un cautionnement, ou s'affilient, le plus souvent, à une caisse de cautionnement mutuel.

Les non fonctionnaires ne doivent pas être exemptés de ce dépôt. Mais il est à craindre que s'ils n'ont pas les disponibilités suffisantes, ils ne soient obligés de recourir à des capitalistes qui les leur fourniront contre fort intérêt. Ces capitalistes ou cautions deviennent rapidement de grands vendeurs de billets, tentent de former une organisation puissante de quelques membres, et finissent par constituer un redoutable danger pour le bon fonctionnement de la loterie.

Mais qui garantira les gagnants du paiement de leurs lots par l'Etat ?

L'Etat, de par sa nature juridique, ne peut consentir d'hypothèques sur son domaine. D'abord, parce que la plupart des immeubles qui le composent sont affectés à un service public et sont indisponibles. Ensuite, parce que, dans la plupart des pays, les biens du Trésor public ne peuvent être soumis aux voies de l'exécution forcée.

La meilleure sûreté réelle pour garantir le paiement

des lots, est l'existence d'un fonds de garantie d'un montant important. Cette pratique était, autrefois, fréquente. C'est ainsi que l'arrêt du 30 juin 1776, qui a établi en France la loterie royale, prévoyait entre autres dispositions, la constitution d'un fonds de réserve de 1 million, porté au double dès l'année suivante, lequel, concevable à la rigueur, dans l'exploitation par concessions, n'est plus conforme aux principes actuels du droit public de la plupart des puissances. Le crédit personnel d'un Etat sain est presque toujours assez fort pour négliger cette garantie.

En résumé, actuellement on ne peut guère imaginer d'autres garanties spéciales que l'honorabilité et un cautionnement des placiers de billets, fonctionnaires ou non, et la formation d'un fonds de réserve, lorsque la loterie n'est pas exploitée directement par l'Etat.

---

## CHAPITRE II

### Examen comparatif des résultats obtenus dans les divers Etats européens

---

Lorsqu'on procède à l'examen de l'institution de la loterie dans les législations étrangères on s'aperçoit qu'à quelques très rares exceptions les émissions particulières sont interdites et ne peuvent être qu'exceptionnellement autorisées dans des buts de bienfaisance ou d'encouragement aux arts.

On constate que cette prohibition frappe les émissions d'obligations à lots, au même titre que les loteries particulières. Il n'y a qu'un Etat (1), à notre connaissance, qui tolère les premières tout en interdisant les secondes.

Des loteries d'Etat existent dans un certain nombre de pays européens (2) et d'outre-mer (3).

Par contre, les Etats-Unis se sont refusés à en créer. Nous allons procéder, dans le tableau qui suit, à la répartition des Puissances européennes, en fonction des émissions autorisées ou interdites.

(1) L'Espagne.

(2) L'Italie, la Prusse, la Pologne, les Pays-Bas, l'Autriche, l'Espagne, la Hongrie, le Danemark, le Portugal.

(3) Le Mexique, l'Argentine, le Paraguay, le Brésil.

1<sup>o</sup> *Pays n'ayant pas de loterie d'Etat et où les loteries particulières sont, en principe, interdites, de même que les émissions d'obligations à lots (sauf autorisation spéciale).*

- a) La France, de 1836 à 1933 (loi du 21 mai 1836).
- b) La Belgique (loi du 31 décembre 1851 sur « loterie » ; loi de 1873 sur les obligations à lots).
- c) Norvège (loi de 1851).
- d) Portugal (art. 270 et suivants du Code pénal).
- e) Roumanie (loi du 18 janvier 1883).
- f) Suède (depuis 1841 il n'y a plus de loterie d'Etat ; les loteries particulières sont interdites, loi du 6 août 1881).
- g) Suisse (art. 515 du Code fédéral).
- h) Angleterre (Irlande, 4 juin 1930 sur les weepstake).
- i) Luxembourg (loi du 15 février 1882).
- j) Grèce (loi du 30 décembre 1887).

2<sup>o</sup> *Pays ayant une loterie d'Etat, où les loteries particulières sont prohibées, de même que les émissions d'emprunts à lots (sauf autorisation spéciale).*

- a) France (depuis 1933).
- b) Italie (loi du 19 mars 1908 complétée en 1917 et 1918 ; décret royal du 29 juillet 1925).
- c) Allemagne :
  - Prusse (loi 1832).
  - Saxe (C. civil saxon P. 1481).
  - Bavière (lois 26 déc. 1871 et 28 févr. 1880).
- d) Pologne (loi du 20 mars 1920).
- e) Pays-Bas (loi du 22 juillet 1814) (la loi du 23 juillet 1885, a réorganisé la loterie d'Etat).
- f) Autriche (loi du 3 janvier 1913).

3<sup>o</sup> *Pays ayant une loterie d'Etat interdisant les loteries particulières, tout en autorisant les émissions d'obligations à lots :*

- a) Espagne (loi 30 juin 1892 ; Instruction du 25 février 1893).

Au point de vue de l'exploitation nous avons vu deux conceptions s'opposer :

1<sup>o</sup> L'administration par les services publics ;

2<sup>o</sup> La gestion par des sociétés privées affermées.

Actuellement, les Etats Européens qui organisent des loteries pour leur compte personnel, en assurent la direction par leurs propres services, sous l'autorité du Ministère des Finances. Seules la Prusse et la Hongrie continuent à pratiquer l'affermage à des sociétés privées. Mais il conviendrait d'observer qu'il s'agit d'une tendance nouvelle, et, qu'à l'origine, les gouvernants confiaient à des sociétés privées l'administration de leur propre loterie.

Il en fut ainsi notamment en Autriche et au Danemark.

Nous allons résumer, dans le tableau qui suit, les différents genres d'administration dans les pays Européens, aux diverses époques. Nous serons amené à observer par l'examen de la répartition du produit de l'opération, que la gestion de l'Etat apparait de beaucoup la moins onéreuse. Ses dépenses d'administration oscillent entre 5 et 10 % du montant des recettes totales, contre 10 à 20 % lorsque la loterie est affermée à des sociétés privées.

GENRE D'ADMINISTRATION DE LA LOTERIE.

| Pays                                                                     | Organisme directeur    | Administration                                                                   | Garantie       |
|--------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <i>Pologne :</i><br>De 1808 à 1863.                                      |                        | Concessions à sociétés privées                                                   |                |
| De 1863 à 1915.<br>Depuis 1920 ..                                        | Ministère des Finances | Direction générale de la loterie                                                 | Cautionnement. |
| <i>Prusse :</i><br>De 1767 à 1793.<br>De 1793 à 1814.<br>De 1814 à 1933. | Ministère des Finances | Sociétés privées affermées<br>Sociétés privées affermées                         |                |
| <i>Danemark :</i><br>De 1754 à 1774.<br>De 1774 à 1933.                  | Ministère des Finances | Sociétés privées affermées                                                       |                |
| <i>Italie :</i><br>1863.....                                             | Ministère des Finances | 8 bureaux de lotto : Bari, Florence, Milan, Naples, Palerme, Rome, Turin, Venise |                |
| <i>Espagne :</i><br>1862.....                                            | Ministère des Finances | Bureaux d'administration régionaux de 1 <sup>re</sup> et 2 <sup>e</sup> cl.      | Cautionnement. |
| <i>Autriche :</i><br>De 1752 à 1788.<br>Depuis 1788 ..                   | Ministère des Finances | Sociétés privées                                                                 |                |
| <i>Hongrie :</i><br>Depuis 1897 ..                                       |                        | Sociétés privées                                                                 |                |

RÉPARTITION DU PRODUIT DES CAPITAUX  
DANS LES DIVERS PAYS.

| Pays           | Frais<br>d'administration | Lots | Bénéfice |
|----------------|---------------------------|------|----------|
| Italie .....   | 7 %                       | 56 % | 37 %     |
| France.....    | 5 %                       | 60 % | 35 %     |
| Espagne .....  | 5 %                       | 70 % | 25 %     |
| Pologne .....  | 10 %                      | 70 % | 20 %     |
| Allemagne..... | 11 %                      | 73 % | 16 %     |
| Autriche.....  | 20 %                      | 69 % | 11 %     |
| Danemark.....  | 6 %                       | 85 % | 9 %      |

Convient-il, pour assurer le rendement maximum de la loterie, de réduire le plus possible le prix du billet et d'élever, d'autre part, le montant des lots ; si l'on préfère, de diminuer le nombre des gagnants en augmentant leur gain, ou de multiplier le nombre des souscripteurs en réduisant les chances de succès de chacun d'entre eux ?

Il semblerait qu'il en soit ainsi, les statistiques nous révèlent, en effet, que les pays réalisant de façon prolongée et constante les plus gros bénéfices sont l'Espagne et l'Italie, où les billets sont aux prix les plus réduits et les lots les plus importants. Nous ne pensons pas, toutefois, qu'il en serait de même en France, l'état d'esprit apparaissant très différent. Les tableaux suivants apportent des précisions à ce sujet.

EXAMEN COMPARÉ DU MONTANT DES GROS LOTS  
DANS LES DIVERS PAYS.

|              |                       |                           |
|--------------|-----------------------|---------------------------|
| Espagne .... | 32 millions de francs | ou 15 millions de pesetas |
| France.....  | 5 millions de francs  |                           |
| Prusse ..... | 3 millions de francs  | ou 500.000 reichenmarks   |
| Autriche.... | 3 millions de francs  |                           |
| Pologne .... | 2 millions 870        | ou 1.000.000 zlotys (1)   |
| Pays-Bas .., | 1 million             | ou 100.000 florins        |
| Danemark...  | 365.000               | ou 100.000 couronnes      |

(1) Dans la 22<sup>e</sup> loterie.

VALEUR COMPARATIVE DU PRIX DES BILLETS DE LOTERIE  
DANS LES DIVERS PAYS.

| Pays                | Prix<br>des billets<br>en monnaie<br>nationale | Nombre<br>de classes | Prix<br>de la classe<br>minimum | Divisibilité<br>du billet | Prix en francs<br>de la coupure<br>négociable<br>la plus faible |
|---------------------|------------------------------------------------|----------------------|---------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <i>Italie :</i>     | <i>Lires :</i>                                 |                      |                                 |                           | <i>Francs :</i>                                                 |
| 1871 .....          | 0,10                                           |                      |                                 |                           | 0,10                                                            |
| 1908 .....          | 0,12                                           |                      |                                 |                           | 0,12                                                            |
| 1925 .....          | 0,30                                           |                      |                                 |                           | 0,50                                                            |
| <i>Pays-Bas :</i>   | <i>Florins :</i>                               |                      |                                 |                           |                                                                 |
| 1726 .....          | 30 à 10                                        | 4                    |                                 | par dixième               |                                                                 |
| 1885 .....          | 60                                             | 5                    | 5                               | par vingtième             | 2,50                                                            |
| <i>Espagne :</i>    | <i>Pesetas :</i>                               |                      |                                 |                           |                                                                 |
|                     | 2.000 à 30                                     | variable             |                                 | par dixième               | 6                                                               |
| <i>Pologne :</i>    | <i>Zlotys :</i>                                |                      |                                 |                           |                                                                 |
| 1924 .....          | 120                                            | 5                    | 24                              | par quart                 |                                                                 |
| 1925 .....          | 160                                            | 5                    | 32                              | —                         |                                                                 |
| 1926 .....          | 200                                            | 5                    | 40                              | —                         | 28,70                                                           |
| <i>Allemagne :</i>  | <i>Marks :</i>                                 |                      |                                 |                           |                                                                 |
| Prusse 1914 .....   | 200                                            | 5                    |                                 |                           |                                                                 |
| 1924 .....          | 120                                            | 5                    | 24                              |                           |                                                                 |
| 1931 .....          | 200                                            | 5                    | 40                              | 1/2 1/4 1/8               | 30 »                                                            |
| Saxe 1914 .....     | 250                                            | 5                    |                                 |                           |                                                                 |
| 1924 .....          | 150                                            |                      |                                 |                           |                                                                 |
| 1931 .....          | 250                                            |                      |                                 |                           |                                                                 |
| Hambourg 1914 ..... | 200                                            |                      |                                 |                           |                                                                 |
| 1931 .....          | 204                                            |                      |                                 |                           |                                                                 |

Convient-il de multiplier le nombre des tirages, pour accroître le succès de l'institution? Nous sommes amené à le penser en constatant une recrudescence de souscriptions dans les jours qui précèdent et suivent les tirages, ce qui s'explique d'ailleurs très naturellement, par la publicité intensive des journaux qui, non seulement appellent l'attention du public sur le tirage qui va s'effectuer, mais commentent avec force détails les résultats de celui qui vient d'avoir lieu, développant parmi les masses, tout à la fois l'envie et l'espoir du gain.

En Italie, les tirages ont lieu tous les samedis dans huit villes.

En Espagne, trois fois par mois.

Dans les autres pays ils sont beaucoup moins nombreux :

Pays-Bas, trois loteries par an de 5 classes chacune.

Irlande, trois loteries par an.

Prusse, deux loteries par an comportant chacune 5 classes.

Autriche, deux loteries par an.

Hongrie, deux loteries par an.

Saxe, une loterie et deux tirages par an.

Si nous comparons les résultats des grandes loteries européennes au cours de ces dernières années, nous constatons que, dans les pays où elle est organisée, elle a tendance à gagner les milieux sociaux qui lui étaient hostiles à l'origine. Son importance augmente d'année en année, contrairement à l'opinion commune, que les souscripteurs, découragés par leurs pertes successives se détournent de l'institution qui leur cause plus de déceptions que de gains.

IMPORTANCE DES RECETTES PRODUITES  
PAR LES LOTERIES D'ÉTAT DANS LES DIVERS PAYS.

| Pays               | Recettes nettes         |             | Montant total<br>du budget | Pourcentage<br>des recettes<br>nettes<br>par rapport<br>au budget |
|--------------------|-------------------------|-------------|----------------------------|-------------------------------------------------------------------|
|                    | en monnaie<br>nationale | en francs   |                            |                                                                   |
| <i>Espagne :</i>   | <i>Pesetas (1) :</i>    |             | <i>Pesetas :</i>           |                                                                   |
| 1925.....          | 300.000.000             |             |                            |                                                                   |
| 1929.....          | 400.000.000             |             |                            |                                                                   |
| 1932.....          | 420.000.000             | 900.000.000 | 4.500.000.000              | 10 %                                                              |
| <i>Italie :</i>    | <i>Lires : (2)</i>      |             | <i>Lires :</i>             |                                                                   |
| 1884-1885 .....    | 32.000.000              |             |                            |                                                                   |
| 1913-1914 .....    | 60.000.000              |             |                            |                                                                   |
| 1930-1931 .....    | 295.000.000             | 400.000.000 | 18.000.000.000             | 2 %                                                               |
| <i>Pologne :</i>   | <i>Zlotys : (3)</i>     |             | <i>Zlotys :</i>            |                                                                   |
| 1851.....          | 800.000                 |             |                            |                                                                   |
| 1924.....          | 3.500.000               |             |                            |                                                                   |
| 1930.....          | 19.000.000              | 55.000.000  | 2.800.000.000              | 1 %                                                               |
| 1933.....          | 15.000.000              | 43.000.000  |                            |                                                                   |
| <i>Hollande :</i>  | <i>Florins : (4)</i>    |             | <i>Florins :</i>           |                                                                   |
| 1914.....          | 600.000                 |             |                            |                                                                   |
| 1932.....          | 650.000                 | 6.500.000   | 600.000.000                | 1 ‰                                                               |
| <i>Danemark :</i>  | <i>Couronnes (5)</i>    |             | <i>Couronnes :</i>         |                                                                   |
| 1914.....          | 1.600.000               |             |                            |                                                                   |
| 1932.....          | 1.600.000               | 6.000.000   | 300.000.000                | 1/2 %                                                             |
| <i>Hongrie :</i>   | <i>Florins :</i>        |             |                            |                                                                   |
| 1897.....          | 1.200.000               | 12.000.000  |                            |                                                                   |
| <i>Allemagne :</i> | <i>Reichenmark (6)</i>  |             | <i>Reischenmark :</i>      |                                                                   |
| 1932 Prusse .....  | 50.000.000              | 300.000.000 | 18.000.000.000             | 0,30 ‰                                                            |
| Saxe .....         | 10.000.000              | 60.000.000  |                            |                                                                   |
| Hambourg .....     | 1.500.000               | 7.500.000   |                            |                                                                   |
| <i>Autriche :</i>  | <i>Couronnes :</i>      |             |                            |                                                                   |
| 1914.....          | 30.000.000              |             |                            |                                                                   |
| 1928.....          | shill 28.000.000        | 80.000.000  |                            |                                                                   |

(1) 1 peseta = 2 francs 138 au cours du 3 novembre 1933.

(2) 1 lire = 1 fr. 3445.

(3) 1 zloty = 2 fr. 87.

(4) 1 florin = 10,305.

(5) 1 couronne = 3,58.

(6) 1 RM = 6,061.

A l'exception de l'Espagne, où elle assure au Trésor public des ressources atteignant 10 % du montant des dépenses budgétaires, nous remarquons que les autres puissances européennes ne retirent de la loterie que des recettes faibles, comparativement à l'importance de leur budget.

VARIATION DU PRODUIT NET DE LA VENTE  
DES BILLETS DE LOTERIE EN ESPAGNE.

|                  | <i>Pesetas (1)</i> |
|------------------|--------------------|
| 1913 .....       | 132.102.695        |
| 1914, ... ..     | 125.567.396        |
| 1915 .....       | 127.952.474        |
| 1916 .....       | 137.036.337        |
| 1917 .....       | 141.211.754        |
| 1918 .....       | 147.187.917        |
| 1919-1920 .....  | 166.234.700        |
| 1920-1921 .....  | 221.575.765        |
| 1921-1922 .....  | 269.770.487        |
| 1922-1923 .....  | 277.444.738        |
| 1923-1924 .....  | 295.806.738        |
| 1924-1925 .....  | 324.871.098        |
| 1925-1926 .....  | 351.085.901        |
| 1926-1927, ..... | 184.133.662        |
| 1928-1929 .....  | 403.822.539 (2)    |
| 1931-1932 .....  | 420.000.000        |

(1) 1 peseta = 2 fr. 138 au cours du 3 novembre 1933.

(2) Soit 1.453 millions de francs au cours moyen 1929 de la peseta.

VARIATION DU PRODUIT DE LA LOTERIE EN ITALIE.

| Exercice        | Produit brut<br>de la loterie | Produit net<br>de la loterie |
|-----------------|-------------------------------|------------------------------|
|                 | <i>en liras (1)</i>           | <i>en liras</i>              |
| 1884-1885 ..... | 77.300.000                    | 32.100.000                   |
| 1894-1895 ..... | 63.600.000                    | 30.000.000                   |
| 1904-1905 ..... | 73.300.000                    | 35.500.000                   |
| 1914-1915 ..... | 105.400.000                   | 50.200.000                   |
| 1915-1916 ..... | 93.300.000                    | 50.800.000                   |
| 1916-1917 ..... | 103.900.000                   | 53.500.000                   |
| 1917-1918 ..... | 105.100.000                   | 56.400.000                   |
| 1918-1919 ..... | 127.800.000                   | 76.700.000                   |
| 1919-1920 ..... | 178.500.000                   | 90.500.000                   |
| 1920-1921 ..... | 269.300.000                   | 146.300.000                  |
| 1921-1922 ..... | 326.800.000                   | 155.200.000                  |
| 1922-1923 ..... | 372.000.000                   | 224.600.000                  |
| 1923-1924 ..... | 401.800.000                   | 231.500.000                  |
| 1924-1925 ..... | 428.800.000                   | 243.800.000                  |
| 1928-1929 ..... | 415.300.000                   | 233.400.000                  |
| 1929-1930 ..... | 560.000.000                   | 321.300.000                  |
| 1930-1931 ..... | 530.000.000                   | 295.800.000                  |

VARIATION DU PRODUIT NET DE LA VENTE  
DES BILLETS DE LOTERIE EN PRUSSE  
ET EN ALLEMAGNE DU SUD.

| Années     | Bénéfices nets<br>réalisés<br>par le Trésor<br>(en marks) (2) |
|------------|---------------------------------------------------------------|
| 1892 ..... | 8.091.000                                                     |
| 1906 ..... | 9.421.000                                                     |
| 1909 ..... | 9.611.000                                                     |
| 1914 ..... | 12.000.000                                                    |
| 1932 ..... | 50.000.000                                                    |

(1) 1 lire = 1 fr. 3445 au cours du 3 novembre 1933.

(2) 1 reichenmark = 6 fr. 061 au cours du 3 novembre 1933.

EN POLOGNE.

|                  |                   |
|------------------|-------------------|
| 1808 à 1818..... | 53.000 zlotys (1) |
| 1833 à 1839..... | 500.000 —         |
| 1851 à 1862..... | 816.800 —         |
| 1910 à 1914..... | 2.000.000 —       |
| 1920 .....       | 348.970 zlotys-or |
| 1921 .....       | 114.000 —         |
| 1922 .....       | 122.500 —         |
| 1923 .....       | 33.900 —          |
| 1924 .....       | 3.517.000 —       |
| 1925 .....       | 5.636.000 —       |
| 1926 à 1927..... | 5.223.400 —       |
| 1927 à 1928..... | 10.357.500 —      |
| 1928-1929 .....  | 14.914.600 —      |
| 1929-1930 .....  | 18.848.100 —      |
| 1930-1931 .....  | 19.112.600 —      |
| 1931-1932 .....  | 16.000.000 —      |
| 1932-1933 .....  | 14.757.000 —      |
| 1933-1934 .....  | 14.080.000 —      |

(1) 1 zloty = 2 fr. 87 au cours du 3 novembre 1933.

## QUATRIÈME PARTIE

### La Loterie nationale.

---

#### CHAPITRE I

#### La loi du 31 mai 1933.

---

##### 1<sup>re</sup> SECTION. — LA LOTERIE NATIONALE

C'est dans le projet de redressement financier déposé par M. Chéron, en février 1933, à l'occasion d'un douzième provisoire, que nous trouvons l'origine de la loterie nationale. Il s'agissait, dans la pensée de son auteur, de compenser, par son produit, la retenue de 5 % qui devait être effectuée sur les pensions des anciens combattants. Cette suggestion ne fut pas retenue par la Chambre. Mais son idée s'était insensiblement imposée aux esprits. Ses successeurs, MM. Bonnet et Lamoureux, obtenaient le vote, dans la loi des finances du 31 mai 1933, d'un article 136 qui décidait : « qu'un « décret fixera les conditions d'organisation et les « modalités d'une loterie, dont le produit sera, après « prélèvement d'une somme de 100 millions de francs « (affecté à la caisse de solidarité contre les calamités

« agricoles)... rattaché au chapitre 14 du budget des  
« pensions (retraite du combattant) dont le crédit sera  
« réduit à due concurrence ».

A la suite de cette décision de principe, une commission d'études fut instituée sous la présidence d'un conseiller d'Etat (1).

Elle devait déposer, après de nombreuses séances, un rapport dont il convient d'extraire les observations qui suivent :

« La Commission avait à choisir la forme de la  
« loterie et à rechercher dans quelles conditions  
« celle-ci pouvait être réalisée... L'ensemble de la  
« documentation recueillie, se référerait à quatre types  
« de loteries principaux (2) :

« Le sweepstake ;

« La loterie italienne, dite petit lotto ;

« La loterie par classes ;

« La loterie simple.

« Le caractère accidentel de la loterie nous a conduit à rechercher un mode d'organisation simple, et  
« en faisant appel au concours des comptables publics  
« et des associations d'anciens combattants, à précociser la création d'un organisme chargé de la direction et de la centralisation des opérations. »

Dans le projet de décret qu'elle soumettait à l'approbation du Ministre des Finances, il était prévu une loterie simple, à séries de billets au porteur. Le mon-

(1) Avec le concours de membres de la Cour des Comptes, de l'Inspection générale et de l'administration centrale de Finances, et de représentants du Ministère des Pensions et de l'Office du Combattant.

(2) Voir examen de ces différentes [formes de loteries, sous 3<sup>e</sup> partie, chap. 1, sect. 1, p. 107 et suiv.

tant des lots devait être, au minimum, égal à 60 % de celui des billets émis. Ils ne seraient soumis, ni à l'impôt cédulaire (y compris la taxe sur les bons à lots instituée par la loi du 21 juin 1875), ni à l'impôt général sur le revenu.

Observons que le montant de la loterie n'était pas fixé, celui-ci devant dépendre du succès rencontré dans le public.

Il s'agissait, ainsi que nous le voyons, d'une loterie présentant l'avantage d'assurer au Trésor, en toute hypothèse, un gain brut certain, fixé d'avance (80 millions par tranche de 200 millions).

D'autre part, l'Etat s'en réservait l'administration directe, s'efforçant d'adapter l'institution au caractère et aux mœurs des Français (1).

Le billet est au porteur, d'une valeur nominale de 100 fr., payable comptant à la souscription. Ce prix est moyen, si on le compare à celui des coupures de loteries étrangères : Prusse 148 fr., Autriche 128 fr., mais en fait, plus élevé, si l'on constate que, contrairement à ce qui se passe dans ces pays, celles-ci ne sont pas divisibles.

De par sa nature, il est transmissible par tradition, et constitue le titre nécessaire pour réclamer la délivrance des lots.

La Cour de cassation, dans une jurisprudence fort ancienne, avait décidé, en se basant sur ce dernier

(1) Les billets de la loterie nationale sont vendus sous la direction du secrétariat général de la Loterie Nationale, par les Caisses du Trésor, les bureaux de poste, la Banque de France, les établissements de Crédit, les débiteurs de tabac, les groupements agricoles et les associations d'anciens combattants spécialement autorisés par le Comité d'organisation.

caractère du billet, qu'il devait être assujéti au droit de timbre, mais, dans la pratique, l'administration des Finances n'en a jamais exigé l'apposition.

#### LES LOTS.

Par décrets des 22 juillet et 8 septembre 1933, il était décidé que la loterie se réaliserait par tranches distinctes, le montant de la première était fixé à 200 millions de fr., tandis que celui des lots s'élevait à la somme de 120 millions, savoir :

|                           |                    |
|---------------------------|--------------------|
| 1 lot de 5 millions ..... | 5.000.000          |
| 15 — de 1 million.....    | 15.000.000         |
| 20 — de 500.000 fr.....   | 10.000.000         |
| 200 — de 100.000 fr.....  | 20.000.000         |
| 200 — de 50.000 fr.....   | 10.000.000         |
| 2.000 — de 10.000 fr..... | 20.000.000         |
| 200.000 — de 200 fr.....  | 40.000.000         |
| <u>Total.. 202.436 —</u>  | <u>120.000.000</u> |

Leur cumul était autorisé, sauf pour ceux de 1 à 5 millions. Le paiement des billets gagnants devait avoir lieu, soit au service des émissions de Paris, soit à d'autres caisses publiques (1). Pour éviter toute opération de fraude, tandis que le premier effectue les paiements immédiats, dès le lendemain du tirage, les secondes ne procèdent au règlement des lots qu'à dater du cinquième jour. Elles sont toutefois autorisées à payer à vue les lots de 200 fr. Pour ceux d'un montant supérieur, elles reçoivent en dépôt les billets présentés, les

(1) Recette centrale des Finances de la Seine. Trésorerie générale, bureaux de poste des chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton.

adressent, pour vérification, au service des émissions, et le paiement n'intervient qu'à partir du quinzième jour.

Par dérogation spéciale, les lots ne sont soumis, ni à l'impôt sur le revenu institué par la loi du 21 juin 1875 (art. 5), ni à l'impôt général sur le revenu.

En cas de perte ou de vol d'un billet de loterie ou d'une reconnaissance de dépôt, établie au porteur, il ne pourra être accepté aucune réclamation ou opposition.

Enfin, les billets gagnants non présentés au paiement dans un délai de six mois à compter du jour du tirage sont annulés, et le montant des lots correspondants est acquis à la loterie nationale. Il en est de même pour les billets gagnants qui auraient été déposés, pour vérification, dans le délai de six mois visé ci-dessus, mais dont, ensuite, le paiement n'aurait pas été demandé avant l'expiration du huitième mois.

#### LES TIRAGES.

Les tirages doivent s'effectuer, aux termes de l'article 7 du règlement particulier des deux premières tranches, dans les conditions suivantes :

« Cinq urnes contiendront, enfermés chacun dans une boule  
« métallique, les dix chiffres 1, 2, 3,... 8, 9, 0 : elles corres-  
« pondront respectivement aux chiffres des unités, des dizaines,  
« des centaines, des mille et des dizaines de mille des numéros  
« gagnants (1). Une sixième urne contiendra, également dans  
« des boules en métal, les lettres caractéristiques de chacune  
« des séries : A, B, C etc.

(1) Il est précisé que, pour le tirage, au n° 100.000 correspondra le nombre 00.000.

« La division en séries n'intervient, d'ailleurs, que pour le  
« tirage des lots de 1 million et de 5 millions.

**1<sup>o</sup> Lots de 200 fr.**

« Un chiffre sera extrait de la première urne (urne des unités).

« Les 200.000 billets dont le numéro se termine par le  
« chiffre ainsi tiré auront droit à un lot de 200 fr.

« Exemple : le chiffre 4 est extrait de l'urne des unités.

« Tous les billets finissant par le chiffre 4 gagnent un lot de  
« 200 fr.

**2<sup>o</sup> Lots de 10.000 fr.**

« Le chiffre tiré ayant été remis dans l'urne des unités, il  
« sera à nouveau extrait un chiffre de cette urne, puis un  
« chiffre de l'urne des dizaines, et enfin un chiffre de celle des  
« centaines. Les 2.000 billets dont le numéro se termine par  
« le nombre formé par ces trois chiffres auront droit à un lot  
« de 10.000 fr.

« Exemple :

« Le chiffre 5 est extrait de l'urne des unités.

« Le chiffre 0 est extrait de l'urne des dizaines.

« Le chiffre 9 est extrait de l'urne des centaines.

« Tous les billets finissant par le nombre 905 gagnent un lot  
« de 10.000 fr.

**3<sup>o</sup> Lots de 50.000 fr.**

« Les chiffres tirés ayant été remis dans leurs urnes respec-  
« tives, il sera procédé à un nouveau tirage portant sur les  
« quatre premières urnes (urnes des unités, des dizaines, des  
« centaines, et des mille).

« Les 200 billets dont le numéro se termine par le nombre  
« formé par ces quatre chiffres auront droit à un lot de 50.000 fr.

« Exemple :

« Le chiffre 1 est extrait de l'urne des unités.

« Le chiffre 3 est extrait de l'urne des dizaines.

« Le chiffre 6 est extrait de l'urne des centaines.

« Le chiffre 8 est extrait de l'urne des mille.

« Tous les billets finissant par le nombre 8631 gagnent un  
« lot de 50.000 fr.

**4° Lots de 100.000 fr.**

« Les chiffres tirés ayant été remis dans leurs urnes respec-  
« tives, il sera à nouveau extrait un chiffre de chacune des  
« quatre premières urnes. Les 200 billets dont le numéro se  
« termine par cette nouvelle combinaison de quatre chiffres  
« auront droit à un lot de 100.000 fr.

« Exemple :

« Le chiffre 2 est extrait de l'urne des unités.

« Le chiffre 0 est extrait de l'urne des dizaines.

« Le chiffre 1 est extrait de l'urne des centaines.

« Le chiffre 7 est extrait de l'urne des mille.

« Tous les billets finissant par le nombre 7102 gagnent un  
« lot de 100.000 fr.

**5° Lots de 500.000 fr.**

« Tous les chiffres ayant été remis en place comme précé-  
« demment il sera extrait un chiffre de chacune des cinq urnes.  
« Les 20 billets dont le numéro aura été ainsi désigné auront  
« droit à un lot de 500.000 fr.

« Exemple :

« Le chiffre 4 est extrait de l'urne des unités.

« Le chiffre 5 est extrait de l'urne des dizaines.

« Le chiffre 9 est extrait de l'urne des centaines.

« Le chiffre 7 est extrait de l'urne des mille.

« Le chiffre 8 est extrait de l'urne des dizaines de mille.

« Les billets portant le n° 87.954 gagnent un lot de 500.000 fr.

**6° Lots de 1 million.**

« Tous les chiffres ayant été remis en place, il sera procédé de  
« la manière suivante à la désignation de chacun des 15 billets  
« ayant droit à un lot de 1 million : il sera d'abord extrait de  
« la sixième urne une lettre indiquant la série dans laquelle  
« sera pris le numéro gagnant, puis ce numéro sera lui-même

« désigné dans les mêmes conditions qu'au paragraphe précédent. »

« Après chacun de ces tirages, la lettre et les chiffres tirés seront remis en place pour le tirage suivant. »

« Exemple :

« a) La lettre E. est extraite de la sixième urne.

« Le chiffre 4 est extrait de l'urne des unités.

« Le chiffre 8 est extrait de l'urne des dizaines.

« Le chiffre 6 est extrait de l'urne des centaines.

« Le chiffre 6 est extrait de l'urne des mille.

« Le chiffre 0 est extrait de l'urne des dizaines de mille.

« Le billet portant le n° 06.684 de la série E. gagne un lot de 1 million.

« b) La lettre H. est extraite de la sixième urne.

« Le chiffre 0 est extrait de chacune des cinq autres urnes.

« Le billet portant le n° 100.000 de la série H, gagne le lot de 1 million, etc.

#### 7° Lot de 5 millions.

« Le numéro du billet gagnant le lot de 5 millions sera désigné comme il vient d'être indiqué pour les lots de 1 million : tirage de la lettre de série et tirage des 5 chiffres formant le numéro .

« Exemple :

« La lettre C. est extraite de la sixième urne.

« Le chiffre 5 est extrait de l'urne des unités.

« Le chiffre 0 est extrait de l'urne des dizaines.

« Le chiffre 9 est extrait de l'urne des centaines.

« Le chiffre 4 est extrait de l'urne des mille.

« Le chiffre 3 est extrait de l'urne des dizaines de mille.

« Le billet portant le n° 34.905 de la série C., gagne le lot de cinq millions ».

#### FONCTIONNEMENT DES OPÉRATIONS DE TIRAGE.

Pour procéder aux opérations du tirage, le comité d'organisation de la loterie nationale décidait d'adop-

ter l'appareil dit : « à sphères tournantes », se composant de globes creux en treillis métallique, largement ajouré, montés sur axes permettant de leur imprimer un mouvement giratoire à sens vertical. Ces sphères étaient au nombre de six, dont cinq mesurant 0 m. 60 de diamètre, et la sixième de dimension double. Dans cette dernière, étaient placées 20 boules portant l'une des vingt lettres (de *a* à *u*, sauf l'*i*) (1), destinées à désigner les séries sortantes. Les cinq autres sphères contenant chacune dix boules de 0 à 9, servaient à désigner les unités, dizaines, centaines, mille, dizaines de mille des numéros gagnants. L'extraction des boules de leur sphère, se fait automatiquement par une ouverture munie d'un obturateur guillotine, à déclic électrique, dont le jeu, à chaque commande, assure l'échappement, au dehors, d'une boule seulement.

Ce sont des enfants de l'assistance publique auxquels on a confié la mission de déclencher, par simple pression de contact électrique, le mouvement de rotation de la sphère, provoquant le brassage des boules pendant une minute, puis l'ouverture et la fermeture instantanées de l'obturateur.

Le premier tirage (2) s'est effectué sur la scène de la salle du Trocadéro, où prirent place le Président, le Secrétaire Général et les Membres du Comité de la Loterie.

(1) Pour éviter des fraudes, qui se révélaient possibles, des changements ont été opérés dans le choix des lettres.

(2) Pour la 1<sup>re</sup> tranche, le tirage s'est effectué le 7 novembre 1933.

Pour la seconde tranche, le 21 novembre 1933.

Pour la troisième tranche, le 19 décembre 1933.

Pour la quatrième tranche, le 9 janvier 1934.

Dans la salle, le public avait été admis à pénétrer. Au fond de celle-ci, sur un grand panneau, furent affichés, au fur et à mesure de leur extraction, les lettres et chiffres sortis, tandis que s'effectuait la radio-diffusion des résultats.

De cette façon, la plus grande publicité possible était assurée aux opérations. Ajoutons que, conformément aux termes de l'article 6 du règlement, la liste des numéros gagnants, a été publiée au *Journal Officiel*.

## 2<sup>e</sup> SECTION. — EXAMEN CRITIQUE

Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur l'importance du succès de cette institution en France. Cependant, l'émission des premières tranches peut suggérer les réflexions suivantes.

Le gouvernement a pris la décision d'administrer directement la loterie nationale. A cet effet, son administration a été confiée à un Comité d'organisation sous l'autorité du Ministre des Finances, et son fonctionnement est assuré par les soins d'un secrétariat général.

Ces mesures paraissent sages. Le type adopté étant celui de la loterie simple par tranches successives, l'organisation et le fonctionnement en sont moins complexes que ceux des loteries par lotto ou par classes, et peuvent être réalisés directement par l'Etat, même après plus d'un siècle de non usage de ce moyen financier. Les qualités morales des membres du comité d'organisation jouent nécessairement un grand rôle.

Le montant des tranches et les conditions d'émission sont fixés par le Ministre des Finances, sur la

proposition du Comité d'organisation. Il semble prudent de leur avoir laissé cette initiative, que certains pourraient trouver trop étendue. Ils sont mieux à même que le Parlement de connaître et d'adopter les meilleures dispositions propres à assurer le succès de la loterie et leurs décisions seront plus rapidement appliquées que par la voie législative.

On a reproché au Comité de ne pas avoir fait des tranches d'un montant plus élevé que celui de 200 millions adopté, ou, tout au moins, de ne pas en avoir émis plus, au début. Cette prudence, un peu exagérée peut-être, a encouragé le trafic des intermédiaires peu scrupuleux, qui ont profité de l'empressement des acheteurs pour leur céder des billets à un taux supérieur au taux nominal, et ce, avec d'autant plus d'impudence que les seules sanctions pratiques qui leur pouvaient être appliquées étaient limitées à leur radiation sur la liste des placiers.

Cette réserve des organisateurs a cependant facilité l'émission des dix tranches qui auront composé le montant total de 2 milliards de la loterie nationale de 1933. Mais il n'avait peut-être pas été prévu, dès le début, que la loterie prendrait une telle ampleur. Il aurait fallu, dès l'origine, prévoir des sanctions efficaces pour réprimer les spéculations des marchands de billets.

La première tranche, émise le 20 septembre 1933, a été souscrite dans la huitaine.

La seconde, émise le 5 octobre, ne fut couverte qu'à la fin du même mois. Quant à la troisième tranche sa durée d'émission fut d'environ un mois.

On constate que, Paris excepté, ce sont d'abord les

populations du Midi qui ont manifesté le plus d'empressement dans les souscriptions, puis les populations industrielles du Nord.

Les départements agricoles semblent rester hostiles à l'institution.

Il faut faire, maintenant, l'examen critique du billet.

Le prix du billet, soit 100 fr. apparaît raisonnable. Il est suffisamment élevé pour en éloigner les masses nécessiteuses, tout en restant accessible aux classes laborieuses.

Dans les périodes précédant les tirages, on a pu assister à une véritable spéculation sur la vente des billets, malgré les dispositions formelles de l'article 136, § 4 de la loi de finance du 31 mai 1933, qui stipule : qu'aucun billet ne peut être cédé à un prix supérieur ou inférieur au prix fixé par le Ministre des Finances. Des majorations ont atteint jusqu'à 30 fr. par billet pour la deuxième tranche.

Mais il semble que l'absence de sanctions pénales empêche qu'on sévise contre les intermédiaires peu scrupuleux, en les contraignant à respecter les dispositions légales.

Devant les protestations qui se sont élevées de divers coins du territoire contre les menées de certains intermédiaires qui effectuaient, le jour même de la sortie des billets d'une nouvelle tranche, des achats massifs dans l'unique but de les céder ultérieurement, moyennant une majoration souvent très importante, les Parquets se sont émus et des tentatives de poursuites ont été engagées.

D'autre part, une proposition parlementaire a été

déposée par M. Prosper Blanc et plusieurs de ses collègues, tendant à mettre un terme à un trafic aussi scandaleux. L'article unique est ainsi conçu :

« Sous peine d'une amende de 500 fr. par infraction constatée, il est interdit de mettre en vente et de vendre des billets de la loterie nationale, au-dessus de leur prix officiel d'émission. » (1)

La rédaction des billets, ainsi que les mentions qu'ils portent ne paraissent pas prêter à la critique. Leur imitation semblait être impossible puisqu'on ne signalait pas la mise en vente de billets falsifiés sur divers points du territoire. Les dispositions prises par le Comité d'organisation, pour compliquer la tâche des fraudeurs, notamment en changeant les lettres des séries dans chaque tranche, paraissaient avoir été efficaces, jusqu'au jour où le paiement d'un lot de un million, au porteur d'un faux billet qui avait devancé le véritable bénéficiaire, dans des conditions assez comiques, attira l'attention du public sur cette question qui présente une grande importance dans le fonctionnement des loteries. Mais si l'on est de bonne foi, on doit reconnaître que la question des faux billets ne s'est présentée que pour des numéros gagnants, et est liée à leur vérification. L'on n'a plus revu, comme sous le Directoire, des émissions massives de billets falsifiés, causant le plus grand dommage au Trésor Public. Ce n'est pas parce que d'habiles faussaires arrivent à

(1) Il a été adopté, lors du vote de la loi de finances du 23 décembre 1933 (article 16) une disposition interdisant la vente des billets au-dessus du cours, et prévoyant en cas d'infraction des peines d'amende de 100 à 1000 francs, et en cas de récidive de 1 mois à 1 an de prison.

mettre en circulation, de temps en temps, de faux billets de la Banque de France, que le crédit de notre institut d'émission s'en trouve diminué.

Mais un reproche plus grave peut être fait au règlement général de la loterie nationale de 1933. Il n'a pas défini la véritable nature juridique de son billet, et n'a pu prévoir ainsi de peines contre les faussaires. Il a laissé librement à l'appréciation des juges les peines que pourront encourir les auteurs de faux billets et leurs complices. Généralement, dans le doute, les tribunaux appliquent les peines les moins sévères mises à leur disposition, ce qui est contraire au succès d'une loterie nationale à gros montant.

Si l'on passe, maintenant, à l'examen des diverses critiques qu'a soulevé le placement des billets de la loterie de 1933, on voit, d'abord, que l'on a reproché au Comité d'avoir confié le placement d'un certain nombre de billets aux banques.

Les établissements de crédit ont canalisé, pour les deux premières tranches, environ la moitié des souscriptions. Par contre, pour la troisième, leur production n'atteint pas le quart de l'ensemble des billets et c'est sensiblement la proportion qu'ils maintiendront sur les tranches futures.

Sans doute, aurait-il été préférable de se passer de leur concours pour laisser tout le bénéfice du placement à des organismes ayant des buts moins nettement financiers, comme les associations d'anciens combattants ou les associations agricoles qui étaient, d'ailleurs, directement intéressées à la bonne réussite de l'opération. Mais les organisateurs de la loterie ont eu raison de ne pas mépriser leur concours, qui peut être

efficace en cas de multiplication des émissions, de crise économique très accentuée ou de défiance des capitaux. De plus, ainsi qu'il a été dit, les banques, et surtout les grands établissements de crédit, sont très bien organisés pour ce genre de placement.

Il eut sans doute mieux valu, plutôt que de les écarter, à un moment où leur concours commençait à devenir effectif, réduire, dès l'émission de la première tranche, le nombre des billets qui leur était donné à placer ainsi que le montant de leur commission.

La commission allouée pour le placement des billets, dès l'émission de la première tranche, soit 5 %, a été jugée, en général, trop élevée, aussi bien d'ailleurs pour les banques que pour les autres placiers. Aussi a-t-elle été réduite de moitié, dès l'émission de la seconde tranche.

Le budget de publicité par journaux, par T. S. F., par affiches, a été également très réduit dès la date fixée pour ce tirage. Il ne faut pourtant pas trop reprocher aux organisateurs de la loterie, comme on le fait généralement, d'avoir engagé, pour le placement de la première tranche, des dépenses trop élevées de publicité. On ne doit négliger nul moyen de frapper l'opinion publique dans une opération telle que celle du placement d'une loterie d'Etat. D'ailleurs les premières tranches, même compte tenu de la spéculation dont il a été parlé, ont trouvé rapidement acheteurs. Mais on ne doit pas oublier que l'opinion publique était tellement favorable à une loterie d'Etat, que, même les campagnes de publicité les mieux organisées et disposant de puissants moyens financiers, n'auraient pu obtenir de semblables résultats. Une des meilleures preuves que le placement

des premières tranches s'est effectué rapidement, est la négociabilité officieuse des billets en Bourse avant leur tirage, et à un prix, le plus souvent, sensiblement supérieur à leur valeur nominale. Certains, à juste titre, ont pu s'étonner de ces opérations, alors que l'article 4 du règlement général interdisait la vente à un taux différent du taux nominal. Cependant, jusqu'à présent, aucune sanction judiciaire n'a été prise contre cette forme de spéculation, qui serait capable de porter un grave préjudice au succès de la loterie, si les billets ne trouvaient plus preneurs qu'à un prix inférieur au prix nominal. Mais, comme pour la vente, il n'a été prévu aucune sanction pratique pour empêcher ces abus.

De sérieuses critiques, d'ailleurs justifiées, ont été adressées à la répartition des lots.

Les lots atteignent 60 % du capital, ce qui est peu si l'on compare cette proportion au montant de celles des loteries étrangères, dont certaines distribuent jusqu'à 80 % des recettes encaissées (Danemark).

Le gros lot est de 5 millions. Il semble qu'il eût été préférable de le fixer à une somme moindre (2 millions 1/2 ou 3 millions), comme en Irlande ou en Allemagne, que, d'autre part, il eût été plus habile de ne point créer 200.000 lots de 200 fr., auxquels les bénéficiaires n'attachent guère d'importance, et de réserver cette somme de 40 millions, pour augmenter le nombre des gagnants de 50.000 ou de 10.000 fr. C'est la tendance d'esprit qui semble se manifester dans le public.

Le cumul, d'ailleurs très improbable, du lot de 5 millions avec un lot de 1 million, a été, avec raison, interdit, par une disposition très précise du règle-

ment de la première tranche (art. 7). Par contre, le cumul des autres lots a été autorisé. Cette disposition ne doit pas paraître critiquable, non parce qu'elle est pratiquée dans la plupart des loteries étrangères, mais parce qu'on ne voit pas bien comment le gain d'un lot de 200 fr. pourrait empêcher son bénéficiaire de participer à la répartition des lots suivants. Or, comme les lots de 200 fr. sont au nombre de 200.000 sur un total de 202.436, les autres cumuls sont peu probables et ne doivent être interdits pour aucune raison pratique.

La vérification à fin de paiement des lots des premières tranches était assez superficielle, comme l'a montré une affaire récente. Le Comité d'organisation a eu raison de simplifier les formalités de paiement des petits lots, de beaucoup les plus nombreux, et de ne payer les lots les plus importants que dans certaines caisses. Mais le contrôle chimique des billets des premières tranches, était d'une simplicité que l'on peut qualifier d'enfantine, sans exagération. Il aurait été préférable de faire appel, dès le paiement des lots de la première tranche, au service technique de la Banque de France.

De même, l'exemption des droits de timbre et surtout du paiement de l'impôt général sur le revenu et de l'impôt sur les lots (loi du 21 juin 1875, art. 5) a paru critiquable à certains alors que le Trésor Français avait un si pressant besoin d'argent, qu'il était obligé d'avoir recours à une loterie après plus d'un siècle d'abstention. Les circonstances commandaient de ne pas décourager, dès le début, l'empressement des souscripteurs. De plus, en France, comme dans les autres Etats, les fonds publics ont toujours joui,

à tort ou à raison, d'un système fiscal privilégié. L'Etat Français se devait d'accorder les mêmes exemptions aux gagnants de la loterie qu'aux porteurs d'obligations du Crédit National.

D'ailleurs, si les gagnants ne dilapident pas immédiatement leurs lots ou s'ils ne les renferment pas dans des coffres sous forme de billets de banque ou de lingots, le fisc reprendra bientôt ses droits, et récupérera, sous forme d'impôts fonciers, d'impôts sur les valeurs mobilières, d'impôt général sur le revenu..., ce qu'il avait généreusement abandonné lors du paiement des lots.

De sérieuses critiques peuvent être également adressées à l'opération matérielle du tirage qui est le couronnement de toutes les dispositions prises et réglées plus ou moins minutieusement au préalable. On aurait peut-être mauvaise grâce de trop insister, puisqu'en général, dans la presse comme dans le public, les protestations n'ont été qu'isolées et peu sérieuses.

Les superstitieux, et on ne doit pas les mépriser puisque ce sont de fervents adhérents des loteries, désiraient que les tirages n'aient pas toujours lieu le même jour de la semaine (le mardi, dans la grande salle du Trocadéro, pour des commodités matérielles d'ailleurs très sérieuses). Les « martiens », comme les appellent les initiés des sciences conjecturales, seraient favorisés au détriment de ceux qui sont nés les autres jours de la semaine.

Le tirage proprement dit peut être sérieusement critiqué. La précision et la véritable valeur de l'opération ont été sacrifiées à sa simplicité et à sa rapidité.

Le nombre des chiffres ou des lettres introduit dans

les sphères est trop minime. Une semblable répartition par le sort ne peut avoir toute sa signification, que si elle porte, au moins, sur plusieurs milliers d'exemplaires, et non sur 10 ou 20. Le brassage, du moins pour ne prêter à nulle critique, devient alors nécessairement lent et risque de lasser la patience du public, surtout si les opérations du tirage sont nombreuses.

Le nombre des tirages n'est pas assez grand. On a prévu, avec juste raison, un tirage spécial pour chaque lot de 1 million, et pour celui de 5 millions. Mais un seul tirage, pour chaque catégorie de lots, ne paraît pas suffisant. A la rigueur, on peut s'en contenter pour l'attribution des lots de 200 fr. qui sont de 200.000 par tranche. Mais les lots de 10.000, 50.000, 100.000 et surtout 500.000 devraient être attribués par un plus grand nombre d'opérations, portant à la fois sur les numéros des billets et les lettres de séries, sans aller cependant jusqu'à un tirage par lot. Les tirages de la Ville de Paris ou du Crédit Foncier, qui portent, chaque fois, sur un nombre assez important de titres, se déroulent depuis longtemps dans des conditions régulières. Mais on doit reconnaître qu'il faudrait alors modifier complètement le système, les opérations par sphères étant nécessairement lentes.

Ce changement pourrait d'ailleurs amener d'autres améliorations non négligeables : les boules qui contiennent les numéros sont souvent difficiles à dévisser. Elles se sont cassées, en tombant, à diverses reprises, notamment au moment de l'attribution d'un lot de 1 million. Ce sont de petits accidents, dira-t-on, mais ils ne devraient pas se produire dans une opération de l'importance de la loterie nationale. En outre,

ces mêmes boules sont introduites à la main dans les sphères, et, comme elles sont peu nombreuses, des fraudes plus ou moins possibles peuvent être imaginées... L'opération du tirage, telle qu'elle est actuellement pratiquée est donc susceptible de sérieuses améliorations.

En résumé, certaines modifications pourraient être apportées, sans grandes difficultés, au fonctionnement de la loterie, quoiqu'elle semble avoir été conçue, dans la loi de 1933, comme destinée, provisoirement, à assurer au budget des ressources qui lui faisaient défaut.

Les déclarations du Ministre des Finances, lors des débats parlementaires, le précisent.

Le rapport du Comité de la Loterie Nationale le confirme : *le caractère accidentel de la Loterie* apparaît le trait dominant de l'institution.

Il semble que ses intentions initiales se soient légèrement modifiées et qu'il ne soit plus dans la pensée des gouvernements de renoncer à l'expérience, mais, au contraire, d'en poursuivre la réalisation.

La loterie nationale apparaît, d'après les résultats connus jusqu'à présent, comme organisée dans d'excellentes conditions administratives, laissant ressortir un bénéfice net de 35 % des ressources totales, qu'aucun pays, sauf peut-être l'Italie (1), n'est parvenu à obtenir jusqu'à ce jour.

---

(1) Les statistiques officielles italiennes, laissent ressortir un bénéfice net de 37 %. Mais leur examen fait craindre qu'il n'y ait des sous-estimations de certaines dépenses.

## CHAPITRE II

### **Rôle de la loterie d'Etat. Ses conséquences financières. Ses conséquences économiques, politiques et sociales**

---

#### **1<sup>re</sup> SECTION. — ROLE DE LA LOTERIE. SES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES**

Nous avons vu que l'ensemble des dépenses ordinaires de l'Etat fait l'objet de prévisions annuelles; que des recettes sont destinées à y faire face : c'est le budget.

En prévision des paiements qu'il doit effectuer, l'Etat aménage ses ressources en le temps et en l'espace. En le temps, en s'assurant des disponibilités de Trésorerie destinées à financer les dépenses sans attendre le recouvrement des impôts. En l'espace, en évitant que ses services de paiement ne se trouvent amenés, en aucun point du territoire, pour quelque cause que ce soit, à suspendre<sup>1</sup> leurs opérations. Le Trésor public, « banquier du Ministre des Finances » a la double mission de l'aménagement des ressources en l'espace et en le temps.

Une doctrine unanime considère que l'emprunt doit être proscrit pour l'acquittement des dépenses

ordinaires normales, (celles qui sont faites régulièrement et périodiquement, tous les ans au moins : traitements des fonctionnaires, pensions civiles et militaires, paiement des intérêts de la dette publique, entretien des édifices d'outillage national) (1). C'est à l'impôt seul que le budget doit s'adresser pour faire face à cette catégorie de charges qui se répartissent équitablement entre les divers contribuables.

Les dépenses *extraordinaires* se divisent en plusieurs catégories :

a) *Productives ou de placement* (constructions de ports ou de chemins de fer), c'est à l'emprunt auquel il est logique de songer pour le financement de tels travaux, qui, dès leur achèvement, seront susceptibles de fournir, dans un avenir prochain, des recettes de nature à compenser les intérêts des sommes qui auront été employées à leur édification,

Il pourrait en être de même pour les dépenses occasionnées par la création d'établissements d'instruction ou d'assistance, qui, quoique n'étant pas de nature à produire un revenu pécuniaire, sont productives d'utilité pour les générations à venir (2).

Les produits des premières loteries furent affectés à des installations de ce genre. Il en fut ainsi en 1527 pour l'édification de l'église Saint-Etienne à Lille. En 1658, pour l'Hôpital Général de Paris, et, quelques années après, pour celui d'Amiens.

De 1519 à 1776, les ressources de toutes les loteries particulières sont affectées à des œuvres déterminées d'assistance ou de piété.

(1) JÈZE, *Cours de Finances publiques*, 1924, p. 44.

(2) JÈZE, *Cours de Finances publiques*, 1924, p. 48.

1701. Loterie-dotation des pompes à incendie des divers quartiers de Paris.

1741. Loterie Générale en faveur des œuvres pies.

1754. Loterie de l'Hôtel de Ville.

1757. Loterie de Piété.

1762. Loterie des Enfants trouvés.

Il en est de même, à l'origine, dans la plupart des Etats étrangers.

En 1763, le lotto est introduit en Espagne, et son produit est destiné à l'entretien de l'hôpital de Madrid.

En Angleterre, les premiers bénéfices de l'institution sont affectés à l'installation d'égoûts dans la ville de Londres...

b) *Improductives*. — Ce sont les dépenses de guerre qui ne peuvent être financées par les recettes d'impositions annuelles, et qui ne justifient pas le recours à l'emprunt auquel on est forcé de faire appel pour les couvrir.

La loterie, dont le caractère s'apparente à la contribution volontaire, apparaît un expédient qualifié pour supporter les charges exceptionnelles des conflits armés. Divers pays ont songé à payer avec son produit leurs dépenses de défense nationale, du moins pour partie. Les Pays-Bas se sont ainsi construits des fortifications à Sluis et à Middelburg. L'Angleterre, épuisée par la guerre, eût recours, en 1694, à une émission de 1.200.000 £. La France se servit de l'institution au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle, pour combler le déficit de ses finances, qui, à l'origine, apparaît être provoqué par des dépenses d'ordre militaire. Mais dès 1776, l'Etat s'étant réservé l'exclusivité d'émettre

des loteries, leur produit est devenu une ressource budgétaire. Necker, dans l'état général des revenus et dépenses qu'il présentait aux Etats Généraux le 5 mai 1889, évaluait le revenu annuel qu'elles procuraient au Trésor, à la somme de 14 millions de francs (1).

Remarquons que, dès la fin du <sup>xvii</sup>e siècle, l'administration des finances procédait, en outre, au lancement d'emprunts-loterie ou de tontines pour des sommes fort élevées (2) dont les plus importants sont :

- 1653. Emprunt tontine (3).
- 1689. Emprunt tontine.
- 1696. Emprunt tontine.
- 1700. Emprunt de 7 millions.
- 1704. Emprunt loterie de 2 millions.
- 1705. Emprunt loterie de 1.240.000 francs.
- 1709-1733-1734. Emprunt tontine.
- 1743. Loterie tontine au capital de 9 millions de L.
- 1744 et 1745. Emprunt tontine.
- 1745. Emprunt-loterie de 17 millions de L.
- 1748. Emprunt-loterie de 20 millions de L.
- 1749. Emprunt tontine.
- 1755. Emprunt loterie de 30 millions de livres (50.000 billets de 600 livres).
- 1756. Emprunt loterie de 1 million de L (10.000 billets de 100 livres).
- 1757 (mars). Emprunt loterie de 36 millions de L (60.000 billets de 600 livres).
- 1757 juin. Emprunt loterie de 40 millions de L (50.000 billets de 800 livres).

(1) Jacques BRESSON, *Histoire financière de la France*. Paris, 1829, t. 2, p. 34.

(2) Les délais de remboursement de ces emprunts étaient de dix à douze ans.

(3) De 20 millions 5.

1759. Emprunt tontine.  
1777. Emprunt loterie de 24 millions de L (20.000 billets de 1.200 livres).  
1780. Emprunt loterie de 36 millions de L (30.000 billets de 1.200 livres).  
1782. Emprunt loterie de 24 millions (60.000 billets de 400 livres vres).  
1784. Emprunt loterie de 125 millions de L (125.000 billets de 1.000 livres).  
1785. Emprunt loterie de 80 millions de L à 5 % remboursables en 10 ans.  
1789. Brieven présente des édits d'emprunt pour 420 millions de livres.

Dans ces conditions, la loterie, sous ses formes diverses, nous apparaît avoir été utilisée sous l'ancien régime, tout à la fois comme un moyen de ressources budgétaires et comme une institution destinée à faciliter l'émission d'emprunts contractés pour combler le déficit des finances.

A la suite des critiques dont elle avait été l'objet, elle fut supprimée pendant six ans : novembre 1793 à octobre 1799 (1).

Les embarras financiers du Directoire allaient provoquer le rétablissement de la loterie d'Etat sous sa forme ancienne. Les divers régimes qui lui succéderont (Consulat, Empire et Restauration), maintiendront l'institution qui, jusqu'en 1836, rapportera au Trésor une recette annuelle nette de 15 à 20 millions.

Pendant près d'un siècle, seules, des émissions particulières eurent lieu (bienfaisance, calamités, expositions). Elles ne semblent jamais avoir atteint un montant annuel net dépassant 100 millions.

(1) V. *supra*, 2<sup>e</sup> partie, chapitre II : Historique de la loterie.

A la différence de l'emprunt, la loterie a l'avantage de ne point constituer de charges pour les générations futures. Elle ne pèse que sur ceux qui, volontairement, y prennent part. Malgré ce double avantage, nous ne pouvons la considérer comme une ressource budgétaire normale :

1<sup>o</sup> Elle fausse la notion de justice fiscale.

Les ressources du budget doivent être établies en fonction des forces économiques des individus, imposés proportionnellement à leurs revenus. Un système fiscal parfait devrait abolir toutes les taxes de consommation.

Il est reconnu que ce sont les citoyens des milieux les plus modestes, qui apparaissent constituer la masse des souscripteurs, supportant, en conséquence, la majorité du fardeau de l'imposition que constitue la loterie.

Certains, il est vrai, font observer qu'à ce titre, l'institution a l'avantage de corriger, au détriment des classes pauvres, certains excès de la fiscalité moderne, ayant tendance à accepter de trop larges exonérations d'impôts.

2<sup>o</sup> C'est un moyen aléatoire. Son succès dépend tout à la fois de la psychologie des habitants du pays où elle est émise et de la situation économique du moment. Elle subit l'effet d'influences imprévisibles et bouleverse les calculs les plus judicieux auxquels il apparaissait logique de se livrer.

3<sup>o</sup> C'est un moyen financier de minime envergure et de faible rendement.

Nous avons vu, par l'examen comparatif des res-

sources qu'elle produit aux diverses nations, qu'elle n'est susceptible que d'un revenu relativement faible. Les prévisions les plus optimistes, laisseraient espérer en notre pays, des recettes atteignant 1 % du montant total du budget, sensiblement comparables à celle des Etats où la loterie remporte les plus grands succès (Pologne).

Seule l'exploitation espagnole est parvenue, tout à la fois à raison de son ancienneté et de son milieu, à produire des ressources uniques au monde, atteignant près de 10 % du montant total des dépenses publiques.

4° C'est une institution qui contrarie, auprès des masses, le succès des emprunts, et plus spécialement de ceux émis avec des lots.

Certains feront peut-être observer qu'elle a l'avantage d'éviter l'évasion de nombreux capitaux français qui participaient aux émissions étrangères pour des sommes élevées (1) et d'attirer tout au contraire des capitaux extérieurs. A l'appui de leur thèse, ils invoquent les nombreuses circulaires que le Ministère de l'Intérieur était obligé d'adresser à ses agents, pour leur rappeler les dispositions de la loi de 1836 (2).

(1) On estimait que le montant des souscriptions françaises, dans chacun des sweepstakes irlandais, atteignait environ 7 millions de francs.

(2) Dans une circulaire aux Préfets (*Bulletin officiel du Ministère de l'Intérieur*, 1923, p. 127), il était rappelé :

« Une incessante publicité est faite au profit des loteries étrangères, par des banques ayant leur siège à l'étranger, qui sollicitent des souscriptions et qui s'adressent, soit directement à des particuliers, soit à des intermédiaires chargés de distribuer des prospectus dans la localité où ils résident. Il est rappelé que les loteries étrangères ne sont pas autorisées en France, et que la loi punit sévèrement, ainsi que le porte l'art. 4 de la loi de 1836,

Nous pensons que cet avantage bien faible ne compense pas le discrédit que l'institution nous crée, auprès d'un certain nombre de grandes puissances financières qui sont choquées de son immoralité (Etats-Unis, Angleterre). L'interdépendance économique des Nations ne saurait se désintéresser du sentiment public étranger.

Tout effort de redressement financier n'est pas exclusivement destiné à rassurer les nationaux, mais à rétablir le crédit international de l'Etat, nécessairement atteint dès que son budget est en déséquilibre.

Dans les années qui ont précédé la crise de 1926, on a pu se rendre compte de l'importance que pouvait avoir, pour notre Trésorerie et notre situation économique, la confiance, plus ou moins grande, de l'Etranger.

N'oublions pas, enfin, que les émissions d'emprunt d'Etat sont couvertes, pour partie, à l'extérieur, et, qu'à méconnaître l'état d'esprit des puissances financières internationales on est menacé des pires succès. Il est curieux de noter à cet effet, que la négociation des emprunts à lots est interdite en Angleterre, et que ce n'est pas sans surprise que certains Français ont vu, en 1919, le marché britannique se fermer à la négociation des titres du « Crédit National » pour l'unique raison qu'ils bénéficiaient de tirages de lots.

« ceux qui colportent ou distribuent des billets, ceux qui, par des avis, annonces, affiches et par tous autres moyens de publication font connaître l'existence des loteries ou facilitent l'émission des billets. »

Dans le même sens : Circulaire aux Préfets, du 11 décembre 1924, circulaire du Ministère de l'Intérieur : *J. O.* du 10 février 1926.

M. Bokanowski, rapporteur général du budget, le faisait observer, à la tribune de la Chambre des Députés, en ces termes (1) : « Quand nous avons émis le premier emprunt du Crédit National, à lots, à la suite d'un malentendu, d'explications insuffisamment nettes entre la Trésorerie Anglaise et la Trésorerie Française, le Trésor Français avait cru que le Gouvernement Anglais autoriserait l'émission de ses bons à lots en Grande-Bretagne, et des brokers, des agents de change en avaient pris un très gros paquet. Au moment où la question dut être précisée, le Gouvernement Anglais fit savoir qu'en aucune façon il ne permettrait l'émission de titres à lots, et il a rappelé la terrible loi qui punit de fustigation en place publique tout négociateur de titres de ce genre. »

La Grande Bretagne considère qu'un budget ordinaire, équilibré par des moyens anormaux, n'offre pas toute sécurité pour ses prêteurs.

Si la loterie présente plus d'inconvénients que d'avantages, comme ressource budgétaire, convient-il de l'envisager comme susceptible de concourir à l'amortissement de la dette publique ? Des propositions parlementaires diverses en ce sens ont été déposées sur le bureau de la Chambre des Députés. C'est à l'occasion du déficit budgétaire de 1923, que fut, proposée, par M. Bonnefous l'émission d'un emprunt à lots de 4 milliards (80 millions de titres de 50 francs, amortissable semestriellement, en vingt ans).

Ledit emprunt n'était pas productif d'intérêt mais participait à de nombreux tirages de lots (310 par

(1) J. O. Débats parlementaires. Séance du 23 février 1923. Session ordinaire, 1923, p. 812.

semaine) (1), ce qui représentait une charge hebdomadaire de 450.000 fr. et une dépense annuelle de 23 millions 400.000 fr. de lots, plus un amortissement de 200 millions.

M. Bonnefous estimait qu'un tel emprunt, des plus avantageux pour l'Etat, puisqu'il ressortait comme coûtant un intérêt de 1,25 %, serait très rapidement couvert, le montant annuel des placements faits par l'épargne semblant atteindre la somme annuelle de 39 milliards en 1921 (2).

Nous ne partageons pas l'optimisme de cet auteur, et nous pensons qu'une émission d'un tel genre ne rencontrerait, auprès du public, qu'un succès limité. C'est dire que nous considérons comme pratiquement irréalisable la proposition de M. Bonnefous concernant une loterie d'un capital de 60 milliards, destinée à la consolidation des bons de la Défense Nationale (3).

L'amortissement ne nous apparaît possible qu'au moyen de plus-values budgétaires et en période de de prospérité économique. Rappelons-nous l'opinion émise par M. Paul Leroy Beaulieu dans le second volume de son *Traité de la Science des Finances* où il fait remarquer que l'« amortissement est un mal économique quand la Nation est déjà écrasée par le poids de charges indispensables, quand il faut, pour faire face à l'amortissement, établir ou maintenir

(1) 1 lot de 100.000 fr. ; 1 lot de 50.000 fr. ; 3 lots de 25.000 fr. ; 5 lots de 10.000 fr. ; 50 lots de 1.000 fr. ; 250 lots de 500 fr.

(2) Discours de M. BONNEFOUS à la Chambre des députés. *J. O. Débats parlementaires* du 20 février 1933, p. 735 et suiv.

(3) Ch. des députés. Documents parlementaires. *J. O.*, 14 février 1924, n° 731. Dans le même sens : Proposition de M. Pierre FORGEOT, 11 février 1924. Documents parlementaires, n° 7417.

« des impôts, qui sont préjudiciables à la production,  
« c'est-à-dire à l'agriculture, à l'industrie et au com-  
« merce. Alors on empêche la richesse nationale de se  
« développer dans la mesure où elle eût pu le faire.  
« Pour la satisfaction d'amortir 100 à 200 millions par  
« an, l'on cause au pays un détriment qui ne peut être  
« évalué à moins du double et peut-être du triple. »  
L'institution ne peut se justifier que pour des dépenses  
extraordinaires qui ne constituent pas des placements  
(calamités) ou au profit d'œuvres d'assistance ou  
d'encouragement aux arts. Elle doit être condamnée  
comme recette budgétaire. Pour reprendre la formule  
de M. le Professeur Gaston Jèze : « La loterie est une  
« ressource financière pour Etats à Finances avariées  
« et à moralité inférieure (1). »

## 2<sup>e</sup> SECTION. — CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DES LOTERIES D'ÉTAT

Pour étudier les conséquences économiques des  
loteries d'Etat on peut successivement examiner :

1<sup>o</sup> L'origine des fonds ;

2<sup>o</sup> L'emploi de ces fonds soit par l'Etat, soit par les  
gagnants, puisqu'un certain nombre de participants à  
la loterie en seront les bénéficiaires, au même titre  
que l'organisateur.

### 1<sup>o</sup> ORIGINE DES FONDS.

Les capitaux pour acheter les billets peuvent prove-  
nir soit des nationaux, soit des étrangers. S'ils sont

(1) JÈZE, *Revue de Science et de législation financières*, 1924,  
p. 517.

fournis par les premiers, ils peuvent être procurés par l'épargne ou prélevés sur des fonds destinés à des dépenses improductives ou même de consommation.

*Capitaux provenant de l'épargne.* — Lorsqu'ils sont fournis par l'épargne, les sommes qui seront consacrées à l'achat des billets seront limitées, même si les acheteurs appartiennent aux classes les plus riches de la Nation. Quelle que soit la valeur de la loterie comme moyen financier, elle ne constitue pas un placement de capitaux, puisque, le tirage fini, les billets n'auront plus aucun cours. Tout au plus, dans une émission par classes, permettront-ils de prendre part aux tirages suivants, mais à condition de verser la souscription afférente aux classes. Et, après le dernier tirage, les souscripteurs qui n'auront rien gagné auront perdu définitivement la totalité de leurs mises.

Chacun, suivant l'importance de sa fortune, souscrira à un nombre plus ou moins élevé de titres d'emprunts. Si l'Etat reste solvable le souscripteur sera assuré de toucher périodiquement un intérêt et, à une date plus ou moins rapprochée, le montant de son titre, souvent, même, majoré d'une prime, si l'amortissement en a été prévu.

Mais les conséquences économiques d'une loterie nationale sur l'épargne seront différentes, suivant que les acheteurs appartiendront aux classes riches, aisées, ou pauvres du pays.

Les classes riches ne consacreront qu'une part minime de leurs capitaux disponibles à l'achat de billets. Le montant de celui-ci ne représentera, en

général, qu'une petite fraction de leurs fonds. Les possesseurs de grosses fortunes savent, le plus souvent, placer leurs capitaux au mieux de leurs intérêts. Ils ne peuvent considérer l'institution que comme un divertissement du moment. Une loterie d'Etat ne peut donc diminuer sensiblement le montant des disponibilités des classes possédantes. Son influence sur les cotations des valeurs commerciales et industrielles sera minime. Tout au plus pourra-t-elle inciter quelques capitaux à sortir aux époques de stagnation économique.

Toute autre est sa portée sur les classes pauvres qui tendent facilement à la confondre avec un placement. Elles ne considèrent que le montant des lots, et surtout des plus importants, mais elles ne comparent que rarement le nombre de ceux-ci à celui des billets émis. A ce point de vue, les loteries d'Etat jouent un rôle non négligeable sur la petite épargne. Une des considérations qui les fit interdire en France, en 1836, fut la concurrence faite par elles aux caisses d'épargne.

Les fonds ainsi prélevés sur l'épargne sont peu importants par rapport aux capitaux disponibles des classes riches. Mais un Etat, toutes considérations morales et politiques mises à part, doit encourager les économies. Celles-ci constituent le point de départ des grosses fortunes. Si cette formation de capitaux est tarie à sa source, le pays ne tardera pas à s'appauvrir, puisque les pertes d'argent, dues aux mauvais placements, ne seront plus compensées par une accumulation lente, il est vrai, mais ininterrompue du pécule des petits épargnants.

Cette diminution de leurs disponibilités sera encore

plus sensible dans les Etats qui, comme la France, trouvent à placer leurs titres d'emprunts principalement dans les classes laborieuses. La caisse d'épargne est le meilleur réservoir des fonds pour les souscriptions aux emprunts d'Etat ou similaires (Ville de Paris, Crédit Foncier, etc...).

## 2° CAPITAUX PRÉLEVÉS SUR LES DÉPENSES.

La loterie n'a été envisagée, jusqu'à présent, que dans ses rapports avec l'épargne, mais les sommes nécessaires à l'achat des billets peuvent provenir de fonds consacrés à des dépenses improductives, ou même de consommation.

Les fonds employés habituellement aux achats improductifs de luxe ou de demi luxe, sont ceux qui seront les premiers consacrés au prix des billets par les classes moyennes ou pauvres. Cette conséquence économique sera plus sensible si la loterie ne se reproduit pas périodiquement. Les dépenses improductives (voyages, spectacles, articles de luxe, etc...) diminueront sensiblement au moment du tirage, et cette baisse sera plus sensible chez les classes pauvres et en période de crise économique. Les cafés et les cinémas des quartiers populaires des grandes villes ont vu diminuer le chiffre de leurs affaires au moment de l'émission des coupures de la loterie nationale de 1933. Même un certain nombre de familles bourgeoises préférèrent renoncer à certaines dépenses de luxe pour participer à la loterie. Aussi les organisateurs de l'institution doivent éviter que soient détournés de leur destination les fonds de ces dépenses, à moins qu'ils

n'aient été déjà destinés à des jeux de hasard (paris aux courses, jeux dans les cercles...)

Les conséquences sont plus graves si les billets sont achetés grâce aux économies faites sur les produits de consommation, même les plus nécessaires. Ces faits se produisent malheureusement trop souvent dans les milieux ouvriers des grandes villes, les classes paysannes étant moins sensibles à l'attrait du sort. On a remarqué, depuis longtemps en Italie, que le jour du tirage de la loterie, la vente du pain diminuait dans certains endroits. Il n'a pas été rare de voir, en 1933, des ouvriers se priver, eux et leur famille, de nourriture, pour pouvoir tenter leurs chances à la loterie. Ce résultat regrettable est difficile à éviter ; on peut tenter d'y obvier en augmentant le prix des billets, mais leur fractionnement ne peut, pratiquement, être interdit. La loterie devient alors, non seulement un impôt indirect, mais un véritable prélèvement sur les classes les plus pauvres du pays.

Rationnellement donc, les billets d'une loterie d'Etat ne devraient être souscrits que par les capitaux disponibles des classes riches du pays, et les dépenses improductives, à plus forte raison celles de consommation, ne devraient pas en ressentir les effets.

*Capitaux provenant de l'étranger.* — Ces conséquences ne sont plus à redouter lorsque les souscripteurs sont, en grande partie, des étrangers, comme dans le sweepstake irlandais, les loteries espagnole, danoise et hambourgeoise. Elles ne sont susceptibles d'être prises en considération que par les Etats dont relèvent les acheteurs. Contrairement à l'emprunt, cet

afflux de capitaux extérieurs n'amène aucun effet nuisible sur la vie économique ou politique du pays, organisateur de la loterie. D'ailleurs, une grande partie des lots retournera aux souscripteurs étrangers. Et, comme l'Etat réalisera sur l'opération un bénéfice, mieux vaut, économiquement pour lui, que les fonds de la loterie proviennent d'Etats étrangers. Si ces derniers se sentent menacés, ils n'auront qu'à prendre des mesures en conséquence.

#### EMPLOI DES FONDS.

1<sup>o</sup> *Par l'Etat.* — Il faut distinguer encore une fois la loterie sous deux angles : a) ressource accidentelle pour les finances publiques ; b) moyen financier permanent. L'institution d'Etat, ressource accidentelle, peut être utilisée dans des buts de bienfaisance, d'aide à des victimes de calamités, etc. On peut également y avoir recours pour effectuer des travaux publics à caractère accidentel.

Lorsque ses bénéfices sont ainsi utilisés, elle ne présente aucun danger économique pour le pays. Ils serviront aux achats des bénéficiaires, ou à l'activité d'entreprises qui ne peuvent être que favorables. Mais il ne faut pas oublier que 60 à 70 % du montant des souscriptions iront aux gagnants des lots, et que son influence sera donc forcément réduite.

Mais l'Etat peut également avoir recours à la loterie pour équilibrer momentanément son budget en période de crise financière. Son bénéfice, nécessairement peu important pour la raison qui vient d'être indiquée, passera dans les ressources budgétaires, pour faire

face aux dépenses qui devraient être normalement couvertes par l'impôt, exceptionnellement par l'emprunt (1). En l'exploitant l'Etat aura au moins cette excuse, de ne pas répartir sur les générations futures les charges qui incombent aux contemporaines, mais il gaspillera maladroitement l'épargne qui lui sera offerte. Et cette conséquence sera particulièrement grave si, d'accidentelle, elle devient permanente. Tout au plus a-t-elle l'avantage de faire sortir de leurs réserves, des capitaux que leurs propriétaires gardaient obstinément.

Les conséquences économiques de la loterie permanente seront importantes pour l'Etat. Ainsi qu'il a été expliqué plus haut, chaque année, une part importante de l'épargne en formation, sera absorbée. Et que fera l'Etat de ces fonds ? Il les emploiera à boucher les trous de son budget, qui devrait être en équilibre sans avoir recours à ce moyen. Le pays ne pourra profiter utilement des sommes mises ainsi à la disposition du Trésor puisqu'elles serviront à payer des dépenses qui lui incombent nécessairement, et qui devraient être acquittées, grâce aux ressources produites par l'impôt. L'institution, comme moyen financier permanent, est donc à rejeter.

2° *Par les particuliers.* — Mais la plus grande partie du montant des souscriptions est consacrée aux lots et aux frais d'administration. Suivant les loteries, les lots représentent de 60 à 70 % du total de l'émission. Ce pourcentage constitue donc une somme considérable si l'émission atteint des centaines de millions et même

(1) Voir chapitre : Rôle et conséquences financières de la loterie.

des milliards. Ce brusque déplacement de fonds peut-il amener des conséquences importantes dans la répartition des fortunes du pays ? Le problème mérite d'être examiné avec soin.

Il dépend, d'abord, des lots. Ils peuvent être nombreux et peu importants, ou en petite quantité et d'un montant très élevé. Des dispositions intermédiaires entre ces extrêmes peuvent être imaginées.

Si les lots sont nombreux et peu importants, la loterie présentera sans doute moins d'attrait, mais elle ne modifiera pas l'ensemble de la répartition des fortunes. Si les gagnants appartiennent aux classes riches ou aisées du pays, un lot modique n'accroîtra pas leur fortune. Au contraire, les lots moyens pourront aider les bénéficiaires des classes pauvres à sortir de leur condition et à acquérir une certaine aisance. Nous disons : lots moyens. Encore faut-il qu'ils soient d'un montant susceptible d'être pris en considération ! Ceux ne représentant qu'un petit nombre de fois la mise ne pourront encourager à l'épargne leur bénéficiaire. Ils seront vite absorbés en dépenses de consommation. Mais les lots moyens, susceptibles d'aider efficacement les gagnants, seront forcément limités, et leur total ne représentera qu'une infime partie de la richesse du pays. Leur influence économique sera très limitée, et la répétition annuelle de la loterie ne pourra guère la modifier.

Si les lots sont au contraire en petit nombre, mais d'un montant élevé, le pays ne comptera que quelques citoyens riches de plus. On a souvent remarqué, d'ailleurs, que les gagnants des gros lots, grisés par leur succès, ne conservaient que peu de temps leur for-

tune subitement acquise. La loterie d'Etat ne peut donc, si elle est alimentée par des capitaux nationaux, n'avoir, malgré les apparences, qu'une influence des plus minimes, négligeable même, sur la répartition des fortunes.

Si les souscripteurs sont en majorité des étrangers, le plus souvent répartis sur un certain nombre d'Etats, ses effets seront encore plus atténués. Ils seront réduits à la proportion des billets souscrits par l'Etat émetteur. Et il y a peu de chance que les lots qui seront attribués aux nationaux ou aux étrangers dépassent, en plus ou en moins, malgré leur répartition par le sort, le rapport de leur montant total à celui de la loterie. Si les billets d'une émission, d'un montant total de 1 million, sont placés pour 400.000 dans le pays émetteur, et pour 600.000 à l'étranger, et si le total des lots représente 60 % de la souscription, les lots gagnés par les nationaux oscilleront autour de 60 % du montant des 400.000 billets qu'ils ont souscrits, mais ne dépassera guère, en plus ou en moins, ce pourcentage vers lequel il sera ramené, suivant la loi des grands nombres.

Les effets de la loterie sur la répartition des fortunes seront donc aussi négligeables, que les souscripteurs soient des nationaux ou des étrangers, mais, dans ce dernier cas, le bénéfice réalisé par l'Etat est constitué par des capitaux venant de l'extérieur. Il les a ainsi obtenus gratuitement et n'est pas forcé de leur servir un intérêt, comme dans l'emprunt.

### 3<sup>e</sup> SECTION. — CONSÉQUENCES POLITIQUES ET SOCIALES DES LOTERIES D'ÉTAT

La loterie a su, de tout temps, flatter et satisfaire les appétits humains. Psychologiquement, son succès s'explique par le désir ambitieux des hommes de conquérir cette fortune, objet de leurs rêves que le travail et leurs efforts ne leur permettent guère d'espérer acquérir.

Elle fait quelques heureux et beaucoup d'aigris, et l'Etat, qui l'organise et en profite, finit par s'attirer l'hostilité de la masse, chaque jour accrue, des déçus.

La responsabilité morale qu'engage le fonctionnement d'une telle institution est, en régime parlementaire, d'ordre législatif. Le pouvoir exécutif ne fait que soumettre un projet qu'il appartient aux Chambres d'approuver ou de repousser.

Les critiques formulées à l'encontre de la loterie viennent grossir celles faites contre le régime, et le crédit moral et financier de l'Etat diminue dans le pays et à l'étranger.

Il est reconnu que les masses modestes et laborieuses d'une Nation sont celles qui sont le plus enclines à se priver, au besoin, de leur strict nécessaire, pour tenter la fortune. Et, comme la très grande majorité des participants perd la totalité de sa mise, on est en droit d'affirmer que la loterie constitue un impôt injuste qui porte, disait Jean-Baptiste Say, presque entièrement sur la classe nécessiteuse, à qui le besoin seul, pouvait faire braver la défaveur d'un jeu inégal (1).

(1) J.-B. SAY, cité par M. THIROUIN, dans sa *Thèse sur les loteries*, p. 14.

La doctrine ne lui a pas ménagé ses critiques véhémentes, ce même auteur écrit dans son *Cours d'Economie politique* : « Il est superflu de faire sentir le tort que les loteries font à une Nation. Il suffit de dire que le législateur qui sanctionne un pareil impôt vole un certain nombre de vols et de suicides tous les ans, et il n'est aucun prétexte de dépenses qui autorise la provocation au crime (1) ».

L'économiste anglais Petty considère la loterie comme « un impôt sur de malheureux fous à l'imagination débordante » (2).

Et Benjamin Franklin n'hésite pas à proclamer que « quiconque vous dira que l'on peut acquérir légitimement la fortune autrement que par le travail et l'économie, est un empoisonneur ».

Si le jeu peut constituer un divertissement de l'esprit, il ne saurait être d'une pratique habituelle. Il est démoralisant et détruit le goût du travail et les notions de valeur.

Moralement condamnée en France, dès sa naissance, par les Parlements, qui affirment, dans leurs arrêts « qu'elle tend à la ruine des habitants du pays ». Les gouvernants eux mêmes le reconnaissent. En 1788, le Contrôleur général Lambert, en présentant au Roi les résultats annuels de la loterie royale disait : « C'est « toujours avec peine que Votre Majesté reçoit le « compte de cette partie de ses revenus, mais le goût « effréné du public pour cette espèce de jeu et l'ardeur « avec laquelle il porterait des sommes considérables

(1) J.-B. SAY, *Cours d'économie politique*, t. 2, p. 432.

(2) PETTY, cité par SELIGMANN dans *Principle of economics*, p. 249.

« aux loteries étrangères, s'il n'en existait point en France, ne permettent pas à Votre Majesté de prendre le parti que toutes les considérations morales et politiques lui inspireraient » (1).

En 1835 le gouvernement, dans son projet de loi, s'exprimait en ces termes : « Abolir la loterie c'est flétrir ces spéculations du vice et des mauvaises passions, qui demandent aux chances du hasard ce que le travail seul peut fournir ».

Sans doute pourrait-on faire observer qu'à raison du développement de l'éducation populaire, le « souscripteur » n'est plus dupe des annonces mensongères d'intermédiaires peu scrupuleux. Il souscrit en toute connaissance de cause. Il connaît les aléas de son opération et ses possibilités de gain. Il effectue une spéculation semblable à celle qu'il ferait en jouant aux courses.

Certains ajoutent que les recettes immorales de la loterie sont comparables, en tous points, aux ressources retirées par l'Etat des paris aux courses, ou de la négociation des valeurs spéculatives de Bourse, et qu'une saine application des principes de moralité exigerait l'interdiction de toute organisation publique ou particulière de jeu.

Cette assimilation nous paraît excessive car l'appât des gains est différent et, d'autre part, les capitaux nécessaires ne sont point comparables.

Si la loterie était susceptible de fournir au Trésor public des ressources importantes et permanentes, peut-être serions-nous fléchir la rigueur de notre rai-

(1) Cité par THIROUIN dans *Les Loteries*, p. 15.

sonnement, « Mais si cette entorse aux principes juridiques et moraux ne doit donner que des résultats insignifiants, mieux vaut ne la point tenter » (1).

L'examen des résultats obtenus dans les divers pays européens nous fait apercevoir que, sauf en Espagne et en Italie, ils n'atteignent que bien rarement 1 % du montant total du budget. Le texte de l'article 125 *bis* du projet initial, escomptait un produit de 350 millions, dont 100 millions devaient être affectés à la Caisse de solidarité et les 250 millions restant au budget des pensions.

Les projets gouvernementaux de décembre 1933 comptent sur un revenu de 700 millions pour l'année 1934.

Serait-il atteint que nous ne saurions imiter l'exemple de certains pays voisins, qui ont érigé la loterie en ressource budgétaire.

Les méridionaux (Espagnols ou Italiens), dont le caractère est plus spontané que le nôtre, privés de la plupart des possibilités de jeux que nous rencontrons en notre pays, semblent s'être accoutumés à cette institution. L'esprit d'économie de nos concitoyens, la pondération et la sagesse de leur jugement les éloigneraient bien vite d'une opération aussi aléatoire, alors que s'offrent à eux tant de placements à lots, sérieux et alléchants.

C'est cette pensée qui était exprimée à la tribune de la Chambre des députés par M. Léon Baréty : « la loterie, « déclarait-il », existe déjà en France et sous « la forme la plus séduisante, pour le Français éco-

(1) H. William OUALID, Préface de l'ouvrage de M. HANDELS-MAN : *La loterie d'Etat en Pologne*, p. 6.

« nome et épargnant. Il suffit de mettre en portefeuille  
« des obligations du Crédit National, de la Ville de  
« Paris ou du Crédit Foncier, pour être certain de  
« percevoir un intérêt très raisonnable de ses capi-  
« taux, tout en pouvant nourrir l'espoir de bénéficier  
« d'un lot » (1).

Nous souhaitons que le redressement économique de notre pays permette son abandon prochain ; sa permanence serait de nature à troubler la tranquillité morale des petites gens en les poussant à des efforts de compression de leur misérable budget, auxquels notre sentiment de justice ne saurait s'associer.

(1) *J. O. Débats parlementaires*. Session ordinaire, séance du 10 avril 1933, p. 2116.

Vu : le Président de la thèse,  
WILLIAM OUALID.

Vu : le Doyen de la Faculté,  
EDGAR ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :  
le Recteur de l'Académie de Paris,  
S. CHARLÉTY.

---

## ANNEXE

---

### Règlement général de la Loterie nationale.

---

ART. 1<sup>er</sup>. — La loterie nationale est organisée dans les conditions prévues par l'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933, le décret du 22 juillet 1933 et l'arrêté du même jour, et le décret du 8 septembre 1933.

Elle est administrée, sous l'autorité du ministre des Finances, par un comité d'organisation ; son fonctionnement est assuré par les soins d'un secrétariat général dont le siège est à Paris, 76, rue Bonaparte.

ART. 2. — La loterie est réalisée par tranches distinctes, dont le montant et les conditions sont fixés, pour chaque tranche, par le ministre des Finances, sur la proposition du comité d'organisation.

ART. 3. — Les billets de la loterie nationale sont exclusivement au porteur.

ART. 4. — Les billets sont vendus uniquement au comptant ; le prix en est exigible en totalité à la souscription, et le billet doit être remis immédiatement au souscripteur.

Aucun billet ne peut être cédé à un prix inférieur ou supérieur au prix fixé par le ministre des Finances.

ART. 5. — Dans chaque tranche, les billets peuvent être répartis en séries ; chacun d'eux porte, outre son numéro, l'indica-

tion de la tranche et, éventuellement, de la série auxquelles il appartient.

ART. 6. — Le tirage a lieu à Paris, en présence du public, dans les conditions fixées pour chaque tranche.

La liste des numéros gagnants est publiée au *Journal Officiel*.

ART. 7. — Les lots sont payables en espèces et à vue.

Toutefois, il peut être décidé que, pour les lots d'un montant égal ou supérieur à une somme fixée pour chaque tranche par le comité d'organisation, le paiement ne sera effectué qu'après vérification des billets par le secrétariat général (service des émissions, pavillon de Flore).

ART. 8. — Lorsque, en application des dispositions du paragraphe 2 de l'article 7, il y a lieu à vérification préalable, des billets, ceux-ci doivent être déposés à l'une des caisses publiques spécialement désignées. Il est remis aux déposants une reconnaissance de dépôt comportant notamment l'indication du numéro du billet (y compris la tranche et la série). Cette reconnaissance peut, au gré du déposant, être établie au porteur ou nominative. Dans ce dernier cas, le paiement ne peut avoir lieu que sur les justifications d'usage (identité etc...).

ART. 9. — Les lots ne sont soumis ni à l'impôt sur le revenu, institué par la loi du 21 juin 1875 (art. 5), ni à l'impôt général sur le revenu.

ART. 10. — En cas de perte ou vol d'un billet de la loterie ou d'une reconnaissance de dépôt établie au porteur, il ne pourra être accepté aucune réclamation ou opposition.

ART. 11. — Les billets gagnants non présentés au paiement dans un délai de six mois à compter du jour du tirage sont annulés et le montant des lots correspondants est acquis à la loterie nationale.

Il en est de même pour les billets gagnants qui auraient été déposés pour vérification dans le délai de six mois visé ci-dessus mais dont, ensuite, le paiement n'aurait pas été demandé avant l'expiration du huitième mois à compter du tirage.

ART. 12. — Toute souscription à la loterie implique adhésion au présent règlement ainsi qu'au règlement spécial établi pour chaque tranche.

ART. 13. — Le présent règlement sera inséré au *Journal Officiel*.

*Le Secrétaire Général de la Loterie Nationale,*

GUIRAUD.

Approuvé :

Paris, le 9 septembre 1933.

*Le Ministre des Finances,*

Georges BONNET.

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

### OUVRAGES GÉNÉRAUX.

- GIDE. — *Principes d'Economie Politique*. Paris, 1911.
- JÈZE (Gaston). — *Cours de Finances Publiques*, 1923, 1924, 1926.  
— *La Technique du crédit public*. Paris, 1925 et 1927.
- HANDELSMAN. — *La loterie d'Etat en Pologne et dans les autres pays d'Europe. Les Emprunts à Lots*. Paris, 1933.
- BRESSON (Jacques). — *Histoire Financière de la France*. Paris, 1829.
- MARION. — *Histoire Financière de la France depuis 1715*. Paris, 1914.
- FLORANGE. — *Curiosités Financières*. Paris, 1928.
- COSTES (Pierre). — *Les Loteries d'Etat en Europe et la Loterie Nationale*. Paris, 1933.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — *Traité de la Science des Finances*. Paris, 1888.

### OUVRAGES ÉTRANGERS.

- WARSCHAUER. — *Lotteri studien*. Berlin, 1922.
- WEIDLICH (C.). — *La Questione del Lotto*. Palerme, 1922.
- RIVAS MORINO. — *El Ahorro y La Loteria*. Valladolid, 1925.
- BIGWOOD (Georges). — *La loterie aux Pays-Bas autrichiens*. Bruxelles, 1912.

### THÈSES.

- THIROUIN. — *Les Loteries*. Paris, 1901.
- FLEURY (Charles A.). — *La Loterie devant le Droit*. Paris, 1908.

MENDES FRANCE (P.). — *Le Redressement financier français en 1926 et 1927* Paris, 1928.

ANTIPHON (Yves-Gabriel). — *La Loterie ressource budgétaire.* Alger. 1929.

HENRIQUET (Paul). — *La Loterie et les Emprunts à Lots.* Paris, 1921.

PÉRIODIQUES.

*La Revue de Science et Législation Financières.* Paris, 1923 et 1924.

*L'Economiste Français.*

*Fevue d'Economie Politique.*

*La Revue Politique et Parlementaire.*

*Le Capital.*

*L'Europe Nouvelle.*

*Le Journal des Finances.*

TRAVAUX PARLEMENTAIRES.

---

# TABLE DES MATIÈRES

|                   | Pages |
|-------------------|-------|
| INTRODUCTION..... | 5     |

## PREMIÈRE PARTIE

### Etude sommaire du budget de 1933.

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE I.....                                               | 13 |
| <i>Section I.</i> — Le budget de 1933.....                    | 13 |
| <i>Section II.</i> — Les projets de redressement budgétaire.. | 20 |
| CHAPITRE II. — L'importance des charges fiscales.....         | 30 |

## DEUXIÈME PARTIE

### La Loterie.

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE I. — Définition et caractères juridiques de la loterie        | 37 |
| <i>Loterie privées.</i> — Ses éléments constitutifs.....               | 38 |
| a) Espérance d'un gain à réaliser.....                                 | 41 |
| b) Attribution de ce gain par la voie du sort.....                     | 42 |
| c) Emploi de moyens de publicité.....                                  | 45 |
| d) Disproportion entre le gain espéré et le sacrifice<br>consenti..... | 45 |
| <i>Loteries d'Etat.</i> — Leurs caractères juridiques.....             | 50 |
| Emprunts-loteries.....                                                 | 52 |
| Emprunts à lots ou à primes.....                                       | 53 |
| CHAPITRE II. — Historique de la loterie en France.                     |    |
| <i>Section I.</i> — Les diverses loteries organisées en France.        | 60 |
| A. 1533 à 1776.....                                                    | 60 |
| B. 1776 à 1793.....                                                    | 64 |
| C. 1733 à 1836.....                                                    | 66 |
| D. La loi de 1836.....                                                 | 69 |
| <i>Section II.</i> — Les propositions parlementaires de loterie ..     | 74 |

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE III. — Historique de la loterie dans les pays étrangers ..... | 82 |
| Grande-Bretagne .....                                                  | 82 |
| Espagne .....                                                          | 84 |
| Italie .....                                                           | 86 |
| Pologne .....                                                          | 89 |
| Autriche .....                                                         | 92 |
| Allemagne .....                                                        | 92 |
| Saxe .....                                                             | 93 |
| Hambourgj. ....                                                        | 94 |
| Hollande .....                                                         | 95 |

### TROISIÈME PARTIE

#### Les émissions des loteries d'Etat.

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE I. — Les procédés techniques d'émission des loteries d'Etat.....                               | 97  |
| Section I. — Règles techniques concernant les émissions des loteries d'Etat. Procédés d'émission :..... | 97  |
| 1. — <i>Au point de vue administratif :</i>                                                             |     |
| Concession ou monopole ; avantages et inconvénients ; exploitation directe.....                         | 99  |
| II. — <i>Au point de vue technique :</i>                                                                |     |
| Différents modes : loteries simples, loteries par classes, lotto.....                                   | 107 |
| Section II. — Conditions pécuniaires d'émission des loteries d'Etat. ....                               | 114 |
| I. — <i>Le billet :</i>                                                                                 |     |
| Montant.....                                                                                            | 114 |
| Mode de paiement.....                                                                                   | 116 |
| Forme (porteur ou nominatif).....                                                                       | 117 |
| Négociabilité en Bourse.....                                                                            | 118 |
| Nature juridique.....                                                                                   | 119 |
| Forme matérielle.....                                                                                   | 120 |
| Divisibilité des billets.....                                                                           | 121 |
| Timbre et enregistrement.....                                                                           | 121 |
| Impôts.....                                                                                             | 122 |
| II. — <i>Les lots :</i> .....                                                                           | 123 |
| En nature ou en espèces.....                                                                            | 123 |
| Montant.....                                                                                            | 124 |
| Nombre des lots, leur cumul.....                                                                        | 125 |
| Répartition.....                                                                                        | 127 |
| Immunité fiscale.....                                                                                   | 128 |

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Date et lieu de délivrance.....                                                                               | 130 |
| Identité des gagnants. Publicité des résultats.....                                                           | 131 |
| Lots non réclamés.....                                                                                        | 132 |
| III. — <i>Le tirage</i> .....                                                                                 | 132 |
| Date du tirage et nombre des tirages.....                                                                     | 133 |
| Lieu.....                                                                                                     | 133 |
| Procédés techniques du tirage.....                                                                            | 134 |
| Section III. — Garanties et sûretés données aux porteurs<br>de billets ; sûretés réelles et personnelles..... | 137 |
| CHAPITRE II. — Examen comparatif des résultats obtenus<br>dans les divers Etats européens.....                | 144 |
| Répartition des puissances européennes en fonction des<br>émissions autorisées ou interdites.....             | 144 |
| Divers genres d'administration de la loterie.....                                                             | 147 |
| Répartition du produit des capitaux dans les divers<br>pays.....                                              | 148 |
| Examen comparé du montant des gros lots et du prix<br>des billets.....                                        | 148 |
| Nombre des tirages dans les diverses loteries.....                                                            | 150 |
| Importance des recettes produites par les loteries<br>d'Etat.....                                             | 151 |
| Variation du produit net des ventes en Espagne.....                                                           | 152 |
| En Italie.....                                                                                                | 153 |
| En Prusse.....                                                                                                | 153 |
| En Pologne.....                                                                                               | 154 |

## QUATRIÈME PARTIE

### La loterie nationale.

|                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE I. — La loi du 31 mai 1933.....                                                                                                | 155 |
| Section I. — La Loterie Nationale (les billets, les lots,<br>les tirages).....                                                          | 155 |
| Section II. — Examen critique.....                                                                                                      | 164 |
| CHAPITRE II. — Rôle de la loterie d'Etat. Ses conséquences<br>financières. Ses conséquences économiques, politiques<br>et sociales..... | 175 |
| Section I. — Rôle de la loterie. Ses conséquences finan-<br>cières.....                                                                 | 175 |
| Valeur de la loterie pour le financement des diverses<br>catégories de dépenses publiques.....                                          | 176 |
| Conséquences générales et particulières de son<br>emploi.....                                                                           | 180 |
| Son utilisation constitue un système compensateur                                                                                       |     |

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| d'impôt pour les classes peu fortunées. Son caractère d'injustice fiscale.....       | 180 |
| Son rôle d'appoint et son faible rendement, toujours aléatoire .....                 | 180 |
| Valeur de la loterie comme moyen d'amortissement des dettes publiques.....           | 183 |
| <i>Section II.</i> — Les conséquences économiques des loteries d'Etat.....           | 185 |
| Influence de l'origine des capitaux.....                                             | 185 |
| a) Capitaux provenant de l'épargne.....                                              | 186 |
| b) Capitaux prélevés sur les dépenses.....                                           | 188 |
| c) Capitaux provenant de l'étranger.....                                             | 189 |
| Emploi des capitaux souscrits.....                                                   | 190 |
| a) Par l'Etat.....                                                                   | 190 |
| b) Par les particuliers.....                                                         | 191 |
| <i>Section III.</i> — Les conséquences politique et sociales des loterie d'Etat..... | 194 |
| Leur condamnation par la doctrine et les gouvernants.....                            | 195 |
| ANNEXE. — Texte du règlement général de la loterie nationale .....                   | 199 |
| BIBLIOGRAPHIE.....                                                                   | 202 |





